

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

**Institut veřejného ochránce práv v českém politickém
systému**

Iva Štěpánková

Plzeň 2022

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Bakalářská práce

**Institut veřejného ochránce práv v českém politickém
systému**

Iva Štěpánková

Vedoucí práce:

PhDr. Vladimír Naxera, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2022

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně a použila jen uvedených pramenů a literatury.

V Plzni, duben 2022

.....

Iva Štěpánková

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat svému vedoucímu bakalářské práce, panu PhDr. Vladimíru Naxerovi, Ph.D., za jeho odborné rady, připomínky a poskytnutí konzultací.

Obsah

ÚVOD	6
1. INSTITUCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	9
1.1. TYPY INSTITUCE OMBUDSMANŮ	9
1.2. VYMEZENÍ INSTITUCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV A JEHO FUNKCE	10
1.2.1. Vymezení institutu českého veřejného ochránce	11
1.2.2. Vymezení rozsahu působnosti ombudsmana	12
2. VZNIK A VÝVOJ INSTITUCE VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV	15
2.1. PRVNÍ OMBUDSMANSKÉ INSTITUTY	15
2.2. VÝVOJ INSTITUCE NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY	17
3. VOLBA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V ČESKÉ REPUBLICE	21
3.1. VOLBA PRVNÍHO OCHRÁNCE	22
3.2. VOLBA DRUHÉHO OCHRÁNCE	23
3.3. VOLBA TŘETÍHO OCHRÁNCE	23
3.4. VOLBA ČTVRTÉHO OCHRÁNCE	24
4. ŠETŘENÍ PROVÁDĚNÁ OCHRÁNCEM	27
4.1. PODNĚTY PŘIJATÉ VEŘEJNÝMI OCHRÁNCI PRÁV	28
4.2. DOPORUČENÍ VYDANÁ JEDNOTLIVÝMI OMBUDSMANY	30
5. PROMĚNA VNÍMÁNÍ INSTITUCE OMBUDSMANA	37
5.1. DŮVĚRA V OSOBU OMBUDSMANA BĚHEM LET	37
5.2. STÁVAJÍCÍ OMBUDSMAN A JEHO MEDIÁLNÍ OBRAZ	40
ZÁVĚR	43
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	46
RESUMÉ	57

Úvod

Po přijetí vládního návrhu zákona o Veřejném ochránci práv se stala součástí českého právního řádu a soustavy státních orgánů zcela nová instituce. Zřízení instituce veřejného ochránce práv (dále jen „ochránce“ nebo „ombudsman“) v České republice nebylo jednoduché. Při přípravě zákona bylo možné čerpat z bohatých zahraničních zkušeností jen rámcově, neboť česká varianta, v zahraničí již léta používaného institutu ombudsmana, vznikala ve zcela odlišném právním a společenském prostředí. Zákon o Veřejném ochránci práv zachovává základní ombudsmanské principy, v některých otázkách se však vydal vlastní cestou (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR 1999; Ochrance.cz nedatováno A).

Po událostech v roce 1989 se vyskytly požadavky na vytvoření politicky nestranného státního orgánu veřejného ochránce práv po vzoru jiných evropských zemí, jelikož se zjistilo, že nezávislou kontrolu potřebuje nejen justice, ale také veřejná správa. Přesto byl institut vnímán spíše jako jakýsi nadstandard nových poměrů po roce 1989. Kvůli vznikajícím polemikám a opakovaným pochybnostem však trvalo osm let, než politická reprezentace myšlenku vytvoření tohoto institutu přijala. První veřejný ochránce práv byl zvolen až v prosinci 2000. Z postkomunistických zemí střední Evropy přijala Česká republika instituci ombudsmana mezi posledními (Sládeček 2002: 7–11).

Veřejný ochránce práv je považován za jednu ze záruk zákonnosti ve veřejné správě a může mít funkci posílení důvěry ve veřejnou správu (Reif 2004: 78–79; Stuhmcke 2012: 84–85). Působnost ombudsmana je zaměřena převážně na pomoc občanům, kteří přišli do styku s orgány nadmíru složité soustavy veřejné správy a dostalo se jim z jejich pohledu nespravedlnosti. Ombudsman má z hlediska občanů v demokratické společnosti nezanedbatelnou roli a je jedním z hlavních atributů demokratického zřízení. I přesto je velice atypickým institutem veřejné moci, jelikož byl zřízen pouze běžným zákonem, a nebyl tak přímo zakotven v ústavním pořádku (Sládeček 2000: 5). Parlamentem České republiky tak byl při zřizování této instituce zvolen netradiční postup.

Existence institutu veřejného ochránce práv v českém politickém systému se může vzhledem k jeho ideji jevit jako velice podstatná. Jako problematické se však může zdát

postavení institutu ombudsmana ve vztahu k moci výkonné a zákonodárné. Ombudsman je totiž v různé míře odpovědný Parlamentu České republiky. Není mu ale podřízený přímo ani není jeho výkonnou složkou. Z pohledu dělby moci je ombudsman součástí moci zákonodárné. Je ale vnímán jako nezávislý státní orgán (Sládeček 2011: 3).

Cílem práce je charakterizovat roli instituce ombudsmana v českém politickém systému a zjistit, jak se institut veřejného ochránce práv proměnil ve vztahu k řešeným záležitostem včetně jeho vnímání veřejností za dobu svého fungování v České republice. V první kapitole se bude práce věnovat vymezení samotné instituce veřejného ochránce práv, jejímu definování, významu institutu ombudsmana a jeho činnostem, tzn. působností, pravomocemi a ochráncovými šetřeními. Druhá kapitola se zaměří na historické a politické souvislosti vzniku veřejného ochránce práv v České republice. Budu se věnovat obecně vývoji institutu ombudsmana v České republice v kontextu s institucemi ochránce v mezinárodním měřítku a zahrnu faktory ovlivňující vlastní myšlenku vzniku této instituce v našem politickém systému.

Ve druhé části práce se navazující kapitola zaměří na volbu veřejného ochránce práv a podkapitoly představí volby jednotlivých kandidátů na post ombudsmana od vzniku zákona v roce 1999. Následující kapitola bude analyzovat řešená témata jednotlivých ombudsmanů. Zaměřím se zejména na řešené problémy, rozdíly mezi jednotlivými osobami ochránců a jejich vedením instituce. Zjistím, zda se ombudsman zabývá jen agendou, která instituci náleží, či se na něj obracejí lidé s podněty mimo jeho působnost. Informace k této analýze budu čerpat převážně ze souhrnných výročních zpráv o činnosti veřejného ochránce práv a z Evidence stanovisek ombudsmana. V poslední části práce odpovím pomocí průzkumů veřejného mínění prováděných především Centrem pro výzkum veřejného mínění na otázku, zda se nějakým způsobem změnilo vnímání instituce veřejností a jak se proměnila důvěra ochránce v průběhu let.

První část práce charakterizuje a obecně vymezuje institut ochránce. Tato část vytvoří obecný rámec práce. Kapitoly obsažené v druhé, navazující části se týkají převážně praxe existujícího úřadu a jeho percepce veřejností. Z obsahu a rozsahu řešených témat jednotlivých ombudsmanů, průběhu voleb představitelů této instituce

a případné proměny vnímání instituce veřejností zjistím, jak se institut veřejného ochránce práv během 20 let svého fungování proměnil.

Práce využívá zdroje odborné literatury především ke specifikaci a charakteristice základních pojmů. Hlavním zdrojem pro tuto práci bylo 2. vydání komentáře k zákonu o Veřejném ochránci práv od Vladimíra Sládečka, které pracuje s poměrně rozsáhlou literaturou k problematice. Vzhledem k tomu, že český ombudsman není institutem, o kterém by se psala řada odborných děl, jež by řešily obecnou problematiku úřadu, je možné čerpat jen ze zdrojů, které jsou zaměřeny na zcela konkrétní oblasti působení ombudsmana. V důsledku tohoto faktu jsem informace čerpala z judikatury, důvodových zpráv k zákonům, ze sborníků vědeckých konferencí, článků z odborného a denního tisku, webových stránek a výročních zpráv institutu ochránce. Pro analýzu vydaných stanovisek českých veřejných ochránců práv byla využita oficiální databáze Evidence stanovisek ombudsmana (ESO). Z tiskových zpráv, zveřejněných prostřednictvím Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR, jsou čerpané informace o proměně důvěry v institut českého veřejného ochránce práv. Vzhledem k poměrně krátké době působnosti stávajícího ombudsmana bylo možné informace o důvěře a proměně vnímání institutu ombudsmana veřejností čerpat převážně z médií a zřídka také z odborných časopisů.

1. Instituce veřejného ochránce práv

Výraz „ombudsman“ je švédského původu, ale jeho zárodek lze vysledovat ve středověkém slově „ombud“, které znamená moc nebo autorita, s prapůvodem v islandštině (Sládeček 2011: 6). Pojmenování veřejného ochránce práv ombudsman se u nás v praxi využívá především z důvodu zkrácení celého názvu. Označení se však v některých zemích částečně liší.

Ombudsmanem byla historicky označena osoba, jež vystupovala jako zástupce či mluvčí dalších osob. V současnosti je hlavním cílem ochránce pomoc a ochrana lidí před nesprávným počínáním úřadů a jiných organizací veřejné správy. Ochránce je v demokratické společnosti chápán jako účinná forma domáhání se ochrany pro běžného občana neznalého práva, na kterém se státní správa dopustila nespravedlnosti.

1.1. Typy instituce ombudsmanů

Instituce ombudsmana může být různě klasifikována a tím přiřazována k určitým modelům. Rozlišovány jsou zpravidla tři typy ombudsmanů: ombudsman moci zákonodárné (klasický ombudsman), který je nejrozšířenějším a nejstarším typem, je tzv. legislativním či parlamentním ombudsmanem. Druhým typem je ombudsman moci výkonné. Ten je jmenován předsedou vlády eventuálně hlavou státu a má slabou nebo žádnou vazbu na parlament. Posledním typem je ombudsman speciální, zvláštní, jež je odpovědný svému zřizujícímu orgánu, kterým může být jak moc výkonná, tak legislativní (Sládeček 2011: 3).

Tyto dva naposledy zmíněné typy lze klasifikovat jako „nepravé“ ombudsmany. Oběma totiž chybí důležitý znak, kterým je nezávislost. Kvůli své podřízenosti jsou tyto dva typy charakterizované jako spíše interní kontrola veřejné správy, a nejeví se tedy jako dostatečně efektivní dozor nad veřejnou správou. I legislativní, „pravý“ ombudsman je parlamentu v různé míře odpovědný. Nejedná se však o přímou podřízenost a není o něm možné hovořit jako o výkonné složce parlamentu. Je však nezbytné podotknout, že z pohledu dělby moci je ombudsman součástí moci zákonodárné. Ombudsman je tedy vnímán jako nezávislý státní orgán. V případě

ombudsmanů ve Finsku nebo Portugalsku dokonce osobu ombudsmana nelze odvolat (Sládeček 2011: 3).

Pravé ombudsmany lze rozčlenit na všeobecné (generální), zaměřující se na veškerou činnost veřejné správy, a speciální, jejichž působnost je vymezena úžeji – věnují se pouze určité oblasti výkonu veřejné správy (např. ombudsman v oblasti vězeňství, vojenství, pro ochranu dat, dětská práva atp.). Ombudsmani mohou působit centrálně v celém státě a svou činností obsáhnou celé území státu, nebo lokálně, v určitém regionu, jako je tomu například v Itálii nebo Švýcarsku (Ochrance.cz nedatováno B).

Český veřejný ochránce práv náleží do skupiny všeobecných ombudsmanů parlamentních, tedy pravých, působících centrálně. Ti v současnosti působí téměř ve všech zemích Evropské unie (Ochrance.cz nedatováno B).

1.2. Vymezení instituce veřejného ochránce práv a jeho funkce

Mezinárodní advokátní komora (IBA) identifikovala tři hlavní rysy modelu klasického ombudsmana. Podle prvního rysu má být úřad ombudsmana „stanovený ústavou, činností zákonodárského sboru nebo parlamentem v čele s nezávislým veřejným činitelem na vysoké úrovni, který je odpovědný zákonodárskému sboru nebo parlamentu“ (Abedin 2011: 899). Za další „přijímá stížnosti od poškozených osob na veřejné orgány, úředníky a zaměstnance nebo na osoby, které jednájí z vlastního podnětu, nebo pokud o to požádá člen zákonodárského sboru“ (Abedin 2011: 899). Třetím rysem je moc ombudsmana „vyšetřovat, doporučovat nápravná opatření a vydávat zprávy parlamentu/zákonodárskému sboru, ale nemá pravomoc ukládat svá rozhodnutí“ (Abedin 2011: 899).

„Ombudsmanem se zpravidla rozumí nezávislá a nestranná osoba pověřená parlamentem přezkoumáním stížností proti nezákonnému, resp. nespravedlivému jednání či nečinnosti veřejné správy“ (Sládeček 2011: 25). V demokratických státech je do funkce ombudsmana zpravidla ustanovován zkušený právník, který je znám svou objektivitou, nestranností a odbornou znalostí (Sládeček 2011: 25–26). I přesto, že je

ombudsman zvolen parlamentem, není mu zpravidla výslovně odpovědný nebo podřízený. Zvolený ochránce následně předkládá parlamentu (v ČR Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky) informace o své činnosti a zprávy o jednotlivých věcech, popřípadě doporučení k vydání právního předpisu.

Definice veřejného ochránce práv je nepřehledné množství. Žádná však nedokáže dokonale obsáhnout všechny prvky ombudsmana, protože by se mohla stát nesrozumitelnou. Zjednodušeně slouží instituce ombudsmana jako nástroj vnější kontroly činností veřejné správy. „Ochránce je charakterizován jako instituce, která působí k ochraně osob před jednáním úřadu a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod“ (Pavlíček 2008: 691–692). Cílem veřejného ochránce práv je uvádět do pořádku veřejné stížnosti a chránit a bránit lidská práva v širokém slova smyslu. Časopis *Time* (22. prosince 1966) nazval ombudsmana „People’s Watchdog“. Pokud ochránce shledá stížnost oprávněnou, doporučuje nápravná opatření a předkládá zákonodárci výroční a/nebo zvláštní zprávy (Abedin 2011: 900). „Ve skutečnosti vytváří nepřímý tlak na veřejné orgány, aby přijaly vhodná nápravná nebo pomocná opatření“ (Abedin 2011: 900).

1.2.1. Vymezení institutu českého veřejného ochránce

Funkce ochránce byla v České republice zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., který nabyl účinnosti dne 28. února 2000. Charakter orgánu ochránce je odvozen od moci zákonodárné, jelikož je volen Poslaneckou sněmovnou. Funkční období ochránce je 6 let a může jím být zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu, a to pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Zvolený ochránce následně vykonává úřad v sídle instituce v Brně¹.

¹ Vládní návrh zákona předpokládal, že sídlem ochránce bude Praha, jelikož téměř všechna ministerstva a jiné ústřední správní úřady s celostátní působností jsou lokalizovány v Praze. Tehdejší poslankyně Miroslava Němcová navrhla umístění instituce v Brně a tento pozměňovací návrh byl schválen. Vladimír Sládeček však shledává nelogickými argumenty, které vedly ke změně návrhu sídla. Argumentováno bylo tehdy tím, že Brno je sídlem justice (Nejvyššího soudu a Ústavního soudu). Pravomoc ochránce je ale vůči justici minimální. Dalším byl

Funkce ochránce je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance, senátora, soudce i s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě. Pokud ochránce některou z těchto funkcí či jinou výdělečnou činností (s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, publicistické, literární nebo umělecké, která není na újmu výkonu funkce a její důstojnosti a neohrožuje-li důvěru v nezávislost a nestrannost výkonu funkce) nebo činností ve veřejné správě bude vykonávat, dojde ke ztrátě jeho funkce na základě vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny. Ochránce zároveň nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí (Zákon č. 349/1999 Sb.: §3 odst. 1, 2, 3).

Za výkon své funkce odpovídá český ochránce Poslanecké sněmovně. Svou funkci vykonává nezávisle a nestranně. K posílení nezávislosti postavení slouží zakotvení imunity a taxativní stanovení důvodu ztráty funkce. Trestní imunita ochránce je užší než u poslanců a senátorů: nelze ho trestně stíhat bez souhlasu Poslanecké sněmovny. Pozbýt svou funkci může ochránce jen ze zákonem jasně stanovených důvodů. Těmi jsou uplynutí funkčního období, pravomocné odsouzení pro trestný čin, ztráta volitelnosti do Senátu, vznik neslučitelnosti a rezignace (Pavlíček 2008: 693).

1.2.2. Vymezení rozsahu působnosti ombudsmana

Rozsah působnosti ombudsmana je odlišný v různých zemích. Stejně jako vymezení jeho zákonných oprávnění. Obecně by však měl klasický ombudsman zkoumat, zda orgány veřejné správy (orgány státu i územní samosprávy), ale často i fyzické a právnické osoby či veřejné ozbrojené sbory, dodržují ústavu a zákony, rozhodují nestranně, objektivně a rychle (Sládeček 2003: 7–8). Lze se setkat jak se zúžením působnosti ombudsmana, tj. pokud jsou vyloučeny některé subjekty patřící do veřejné správy, nebo naopak s rozšířením, kdy se zabývá i subjekty, jež do veřejné správy nespádají.² To je typické například pro země Commonwealthu, kde jsou v příloze zákonů uvedeny seznamy orgánů, úřadů a institucí, jež jsou ze šetření ombudsmana vyloučeny nebo mu naopak podléhají (Sládeček 2003: 8).

argument, že ochránce bude takto méně ovlivnitelný. U ochránce jde převážně o operativní šetření a řešení věci, tudíž i tento argument byl podle pana Sládečka zavádějící (Sládeček 2011: 79-80).

² Příkladem může být Řecko, kde do působnosti ombudsmana spadají také veřejně prospěšné společnosti vodohospodářské, dopravní, telekomunikační a poštovní (Sládeček 2003: 8).

Podle některých názorů by se ombudsman měl pokoušet překračovat okruh své působnosti, aby pomáhal lidem jakožto běžným občanům, pokud se na nich veřejná správa dopustí protiprávního jednání. Sládeček naopak uvádí, že v demokratickém právním státě kontinentálního pojetí jsou takové výstřednosti nepřijatelné (Sládeček 2003: 8). Ombudsman se však může pokoušet o rozšíření své působnosti. V tomto případě však hrozí nebezpečí, že okruh věcí, jimiž se ombudsman zabývá, bude vymezen příliš široce a bude vyžadovat větší aparát. Může se tak stát, že se ombudsman stane úřadem tvořeným stejnou anonymní byrokracií, proti které má bojovat (Sládeček 2003: 9).³

Ombudsman obvykle nedohlíží na některé stanovené osoby či přímo státní orgány. Jak již bylo zmíněno, tradičně se působnost ombudsmana nevztahuje na hlavu státu, členy parlamentu, místních zastupitelských orgánů, soudce, státní zástupce a policisty při provádění úkonů v trestním řízení. Z působnosti ombudsmana je většinou vyjímána i vláda jako celek, ne jednotliví ministři. Jedním z neobvyklých případů je arizonská úprava, která z působnosti ombudsmana vylučuje také blízké spolupracovníky nejvyšších státních představitelů (např. guvernéra nebo státního zástupce) (Sládeček 2003: 9; Sládeček 2011: 15).

V nizozemské úpravě do působnosti ombudsmana spadá od roku 1998 také místní samospráva, pokud o to orgány obcí požádají a nemají vlastního obecního ombudsmana, a všechny autonomní správní úřady. Případy, kdy ombudsman přešetří rozhodnutí místních zastupitelských orgánů, jsou však považované za problematické. Roli „kontrolního mechanismu“ by v tomto případě měli plnit sami občané sídlící v daném území prostřednictvím voleb (Sládeček 2003: 10).

Vzhledem ke kvantitativnímu nárůstu veřejné správy vedoucímu k vytvoření komplikovanějšího systému, byla nutná dělba kompetencí ombudsmana. Proto dochází k ustanovování jednoho či více zástupců (všeobecného) ombudsmana. Zástupce ochránce může být pověřen výkonem části působnosti ochránce a tím je umožněna určitá dělba práce. To lze pozorovat např. ve Švédsku, kde se instituce postupně

³ Příkladem nepřehledné a obrovské byrokracie ombudsmana může být Kancelář polského ochránce. Jeho úřad celkem zaměstnává v průměru 250 lidí (srov. Kancelář řeckého ombudsmana má 80 zaměstnanců, dánského 60, nizozemského 100) (Stern 2008b: 343).

rozrostla na ombudsmany čtyři, kteří nepůsobí jako kolektivní orgán, ale každý má přesně vymezenou oblast, kde samostatně vykonává svou činnost (viz kap. 2.1).

V našem přijatém zákoně o Veřejném ochránci práv je „[...] poněkud potlačena působnost ochránce ve vztahu k základním lidským právům a svobodám“ (Pavlíček 2008: 692). Českého ombudsmana tak není možné chápat jako ochránce základních práv a svobod, který by konkuroval soudnictví. Původním účelem instituce bylo dohlížet na „[...] dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a plnění povinností státními úředníky či [...] v ochraně před „špatnou správou“, před byrokratickými, necitlivými či „nespravedlivými“ postupy úředníků a veřejné správy vůbec“ (Pavlíček 2008: 692). Důležité je, že přehlíživé nebo zdlouhavé jednání, arogance, nezdvořilost, neodůvodněné průtahy, špatný výklad záměru zákonodárce apod. jsou postupy, které často nelze zařadit pod porušení základních lidských práv a svobod, někdy jsou dokonce právně v pořádku. A právě takovým záležitostem se věnuje veřejný ochránce práv (Pavlíček 2008: 692).

V České republice se vedle osoby veřejného ochránce práv volí také jeho jeden zástupce, který je v době nepřítomnosti ochránce vybaven jeho plnými kompetencemi. Dalšími kompetencemi za běžné přítomnosti ombudsmana pak v rozsahu takovém, v jakém je zástupci svěřil ochránce. Ombudsman nedisponuje samostatnou mocenskou pravomocí. Jde jen o zefektivnění obvyklých kontrolních funkcí moci zákonodárné vůči moci výkonné.

2. Vznik a vývoj instituce veřejného ochránce práv

Předchůdce instituce ombudsmana lze nalézt stejně jako u řady jiných právních institucí ve starověké minulosti. Jako historická paralela se někdy uvádí římský tribun lidu nebo kontrolní orgány působící ve starověké Číně. Také někteří panovníci již dávno v minulosti sami plnili funkce ombudsmana v podobě tzv. „stížností na vrchnostech“. V moderní modifikaci existuje tato „ombudsmanská“ funkce panovníků dodnes, kdy se hlava státu zabývá i stížnostmi občanů, které se týkají veřejné správy. Určité historické paralely s institucí ombudsmanského typu na území dnešní České republiky bychom mohli nalézt, vzpomeneme-li na existenci Sboru defenzorů, který se v 17. století zabýval ochranou a zachováním náboženské svobody a víry (Sládeček 2011: 6).

Historické paralely jsou však nepřesné, protože takové instituce působily v rámci autokratického, nikoli moderního, demokratického systému (Sládeček 2011: 6). Styčné body lze nalézt po stránce materiální – z hlediska konkrétních činností a úlohy instituce.

2.1. První ombudsmanské instituty

První „skutečné“ instituty ombudsmanů vznikaly ve skandinávských zemích. Mezi prvotní patří Švédsko (1809), jehož instituce ombudsmana zůstala na dlouhou dobu jedinou svého druhu. Následně Finsko přijalo v roce 1919 myšlenku ombudsmana v republikánské ústavě a po několika letech se přidalo také Dánsko (1954) a Norsko (1963). Přesto nelze říci, že by Skandinávie měla jeden ucelený systém k tomuto úřadu. Pro objasnění současných kompetencí institucí ombudsmana je nutné vrátit se do historie. Na přelomu 18. a 19. století měl monarcha ve Švédsku oproti parlamentu slabé postavení (Kucsko-Stadlmayer 2008: 410; Kostelka 2010: 53). Zato postavení prvního tamního ombudsmana (Královského Nejvyššího Ombudsmana) bylo celkem významné. Jeho funkcí bylo dohlížet na to, aby byly dodržovány zákony a další předpisy, a měl za úkol stíhat úředníky a soudce, kteří nerespektují své povinnosti. Později byl úřad ombudsmana přejmenován na „kancléř spravedlnosti“. Stavům zastoupeným ve švédském parlamentu se v roce 1809 podařilo zřídit vlastního ombudsmana a začlenit jej do nově sepsané ústavy (Kucsko-Stadlmayer 2008: 410–411). K ustavení této instituce došlo proti vůli vlády. Parlament měl však zřejmě v úmyslu, vzhledem ke svým

špatným zkušenostem s despotickou vládou králů, zajistit ochranu občanů před úřady a úředníky zvláštním orgánem parlamentu (Sládeček 2011: 7). Nově zřízená Kancelář ombudsmana měla stejné kompetence a povinnosti jako „kancléř spravedlnosti“. Ten měl pro parlament dohlížet na krále, jeho kancelář, soudy, a na to, jak vládní a ostatní úředníci zachovávají zákony a jiné právní předpisy. Poměrně neobvyklé je dozorčí oprávnění ombudsmana vůči soudcům. To souvisí s dobou vzniku instituce. Institut švédského ombudsmana vznikl ještě předtím, než nabyl obecné platnosti princip dělby moci (Sládeček 2011: 7; Kostelka 2010: 53). Jeho úřad ale nemá oprávnění změnit rozhodnutí státních úředníků, stejně tak soudců. Dříve institut švédského ombudsmana vycházel převážně z výsledků své inspekční činnosti, v současnosti provádí hlavně šetření na základě individuálních stížností. Dnes je institut ombudsmana ve Švédsku organizován tak, že jsou parlamentem jmenováni čtyři ombudsmani, z nichž jeden do funkce hlavního parlamentního ombudsmana (Kucsko-Stadlmayer 2008: 411). Jednotliví ombudsmani mají samostatné oblasti odpovědnosti, ale v některých důležitých záležitostech se musí poradit s hlavním „administrativním“ ombudsmanem, který má pravomoc rozhodnout, kdo se bude případem zabývat.

Druhý ombudsmanský úřad byl zřízen ve Finsku. Při příležitosti vyhlášení tamní republiky byla na prezidenta přenesena většina práv monarchie. Ombudsman tak měl za úkol kontrolovat tyto rozsáhlé prezidentské pravomoci. Stejně tak zřízení třetího ombudsmanského úřadu v dějinách – veřejného ochránce práv v Dánsku – bylo mimo jiné výrazem sílící parlamentní kontroly veřejné správy (Kostelka 2010: 53). Dánský systém je jedním z nejrozšířenějších modelů úřadu ombudsmana. Parlament v tomto systému jmenuje jednu nebo dvě osoby, které nebudou členy parlamentu, aby dohlížely na občanskoprávní a vojenskou správu státu (Christensen 1961: 1100; Koudelka 2001: 212). Již od svého počátku se dánský ombudsman omezoval na výlučnou kontrolu státní správy (Kostelka 2010: 53).

Nové myšlenky na zřízení institucí ombudsmana přineslo zhroucení autoritářských režimů a následný proces demokratizace v Portugalsku, Španělsku, Řecku, ale i střední a východní Evropě. V průběhu 20. století se pojem „ombudsman“ rozšířil po celém světě a jeho rostoucí význam pro ochranu lidských práv je světově uznáván. V Německu byl například v roce 1959 pod vlivem švédské ústavy z roku 1915 právně konstituován

zmocněnec pro kontrolu branných sil – ombudsman specializovaný. V 60. a 70. letech se nové ombudsmanské instituce objevovaly v různých částech světa včetně Afriky. Tento proces je označován jako „ombudsmánie“. Mezi instituce vzniklé v tomto období se řadí také ombudsman na Novém Zélandě, který byl fakticky ovlivňován institucí dánskou. Právě první dánský ombudsman prof. S. Hurwitze svou popularizační, přednáškovou a publikační činností inspiroval ke vzniku instituce také ve Velké Británii nebo ve Spojených státech. Přestože v 80. letech bylo v důsledku ekonomické represe problematické hledání zdrojů na nové instituce, pokusy o vznik nových ombudsmanských institucí neustaly. V 90. letech začal dokonce fungovat i Ombudsman Evropské unie (Sládeček 2011: 8–10).

V současné době má veřejný ochránce práv své místo téměř v každé moderní ústavě⁴. Ochránce jakožto ústavní koncept nezávislé a „měkké“⁵ kontroly veřejné správy je v dnešní době neodmyslitelně spjat s principy demokracie a právního státu (Kucsko-Stadlmayer 2008: 1). Svou činností přispívá k účinnosti těchto principů. V současné době má více než 140 států veřejného ochránce práv na národní, regionální nebo místní úrovni s rozdílnými pravomocemi (Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva 2019: 2).

2.2. Vývoj instituce na území České republiky

Český veřejný ochránce práv vznikl podle vzoru ve světě značně rozšířené instituce ombudsmanského typu. Úvahy o zřízení tohoto úřadu se začaly objevovat v první polovině 90. let 20. století, kdy vznikala samostatná Česká republika, jelikož za předchozího režimu nebyla instituce veřejného ochránce práv vůbec myslitelná (Šaradín 2010: 78). Po listopadu 1989 vznikaly požadavky na vytvoření politicky nestranného

4 V Itálii neexistuje žádný národní parlamentní ombudsman. Ve většině regionů existují regionální ombudsmani, jejichž existence však není zakotvena ve federální ústavě. Stanoveni byli jen v zákonech regionálních parlamentů. Jejich pravomoc je tedy omezena jen na ty vnitrostátní správní orgány, které jsou decentralizované a působí v příslušných regionech. Vyloučeny jsou otázky týkající se národní obrany, veřejné bezpečnosti nebo soudnictví (Kofler 2008b: 251). Dalším příkladem je Německo, kde v současné době existují ombudsmani na regionální úrovni a také ombudsmani specializovaní. Jelikož má Německo silnou tradici petičních výborů, ombudsmani ve spolkových zemích mají podporovat příslušné petiční výbory v jejich práci (Kofler 2008a: 204).

5 Ochránce nemá silné pravomoci. Nemůže ukládat pokuty, zakázat činnost subjektů nebo rušit zákony. Může zastat stanovisko, podat doporučení nebo návrh.

státního orgánu veřejného ochránce práv. Po pádu železné opony se dostalo do popředí téma lidských práv v České republice (Dufek–Smekal 2014: 19). „[V] tehdejším Československu [byly] rozšířeny některé prostředky ochrany subjektivních práv, zejména prostředky ochrany soudní (znovu vytvořeno správní soudnictví, opět zavedeno dovolání jako další opravný prostředek v občanském soudním řízení, umožněna ústavní stížnost k ústavnímu soudu atd.)“ (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR 1999: nestr.). V této době se veřejná správa spolu se soudnictvím nacházela ve vřoucím procesu organizační, personální i funkční proměny. Tehdy se pozornost soustředila na zlepšování situace v soudnictví. Brzy však musela být reflektována i potřeba nezávislé kontroly veřejné správy. Myšlenku ombudsmana podporoval spolu s některými politickými stranami (ČSSD, KDU–ČSL, Levým blokem, KDS) i tehdejší prezident Václav Havel, pro kterého byla lidská práva a otázka svobody stěžejním tématem (Sobola 2020; Dufek–Smekal 2014: 19). „Já sám jsem se při jednání s politiky a ve veřejných vystoupeních o to [vznik instituce ochránce] velmi zavazoval, ale trvalo několik let, než si další politická reprezentace tuto ideu osvojila a o vznik instituce se zasloužila“ (Havel 2010: 9). Poslanci ČSSD tehdy navrhli, aby byl zákon o Veřejném ochránci práv zakotven přímo v ústavě.

První, neoficiální návrh na zřízení instituce ombudsmana v České republice byl připraven již v roce 1992. Ten vycházel z polské právní úpravy a uvažoval o ombudsmanovi jako o kolektivním orgánu šesti osob⁶. Jeho široká působnost se měla nezvykle zaměřovat i na oblast veřejné správy, na právnické osoby, občanská sdružení i orgány samosprávy. Tento návrh kladl v činnosti instituce důraz na základní lidská práva a svobody. Z pozdějších návrhů zákona již tento odkaz vymizel a institut vymezoval svou působnost na orgány státní správy (Hrazdílková 2010: 13). Konečný návrh vycházel z původní švédské verze upravené podle dánského modelu, tzn., že ombudsman prošetřuje stížnosti občanů na nesprávné jednání veřejné správy, ale není kompetentní k zasahování do rozhodovací činnosti soudů (Hrazdílková 2010: 13; Stern

⁶ V Polské republice fungují dva veřejnoprávní ombudsmani. První instituce vznikla v roce 1987. Jedná se o tzv. „Rzecznik Praw Obywatelskich“ – obhájce občanských práv. Druhý byl ustaven až v roce 2000 a jde o ochránce práv dětí tzv. „Rzecznik praw dziecka“.

2008a: 148). Jeho působnost se nevztahuje ani na prezidenta, vládu, orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství, zpravodajské služby a Nejvyšší kontrolní úřad.

Zákon vznikl uprostřed polemik a opakovaných pochybností o jeho smyslu. Nejkritičtější ke zřízení veřejného ochránce práv byla ODS, která pokládala zřízení úřadu v době značného deficitu státního rozpočtu za zbytečný luxus (Sobola 2020). Podle ODS se tehdy vláda měla soustředit spíše na zkvalitňování státní správy a zejména práci soudů než na ustavování nových institucí. Tvrdili, že ombudsman je jen byrokrat s velmi malými pravomocemi. Podle ODS měla Česká republika dostatek institucí, které byly schopny řešit podněty nespokojených občanů. V té době však Evropská komise upozorňovala, že veřejná správa v České republice příliš dobře nefunguje. Někteří zástupci ODS odmítání zřízení institutu ombudsmana odůvodňovali tím, že „[...] ombudsman by byl jakýmsi nástrojem pro skryté prosazování levicových politických sil, které byly striktně odmítnuty porážkou sociální demokracie ve volbách“ (Šaradín 2010: 78). Jaroslav Ortman z Levého bloku tehdy upozorňoval, že vláda (koalice ODS, KDS, KDU-ČSL⁷, ODA) dlouhodobě odmítala diskusi o vytvoření institutu veřejného ochránce práv, protože stát, respektive vláda, se o své kompetence dělit nechtěl a zároveň tedy odmítal efektivnější kontrolu veřejné správy (Šaradín 2010: 78). Proti byla i Unie svobody (Sobola 2020). Otázka přijetí tohoto zákona se v Poslanecké sněmovně vyhrtila do konfliktu mezi levicí a pravicí.

Díky tomu, že se Česká republika začala integrovat do západoevropského prostoru, postupně přijímala módy chování, které byly běžné u vyspělých evropských liberálních demokracií (Dufek–Smekal 2014: 19). Idea lidských práv se šířila i do širší společenské sféry. Důležitou roli pro vytvoření instituce sehrálo stanovisko Výboru ministrů členských států Rady Evropy se svým Doporučením R/85/13 o instituci ombudsmana a také s Doporučením R/97/14 o ustavení celostátních institucí pro lidská práva. Tato doporučení vyzývala k vytvoření instituce ombudsmanského typu nebo zřízení

⁷ Naopak zástupci KDU-ČSL podporovali zřízení instituce ombudsmana. Ti upozorňovali na to, že ve výrocích, jež odmítají zřízení této instituce je neochota připustit kontrolní mechanismy. Např. Vlasta Parkanová upozorňovala na to, že státní správa pracuje pomalu a nepružně a je potřeba podpořit každý prvek, který zajistí posílení postavení občanů vůči státu (Šaradín 2010: 78–79).

ombudsmana zejména ty členské státy, ve kterých „došlo k prudkým společenským a politickým změnám, transformaci ekonomiky nebo násilným událostem válečného typu, a tím k ohrožení lidských, hospodářských sociálních a kulturních práv“ (Ochrance.cz nedatováno A: nestr.). Ke vzniku úřadu nakonec dopomohly poslanecké hlasy především ČSSD, KDU-ČSL a KSČM (Sobola 2020). Poté, co návrh zákona prošel řádným připomínkovým šetřením a byl po schválení vládou předložen Poslanecké sněmovně a následně schválen Senátem, nabyl účinnosti 28. února 2000.

Do čela instituce, která má hájit občany před byrokracií veřejné správy, bránit jejich práva a přispívat k ochraně základních práv a svobod, byl historicky prvním ombudsmanem zvolen respektovaný Otakar Motejl. Ten si dokázal svými činy získat úctu i u svých oponentů a vtiskl institutu ochránce všeobecně důvěryhodnou podobu. Po uplynutí jeho šestiletého funkčního období byl opětovně zvolen do čela ombudsmanské Kanceláře. Po úmrtí Otakara Motejla v roce 2010 ho ve funkci nahradil bývalý ústavní soudce Pavel Varvařovský, který po 3 letech z osobních důvodů na funkci rezignoval. Následně úřad převzala veřejná ochránkyně práv Alena Šabatová, která již měla s chodem úřadu zkušenost jako zástupkyně Motejla. Současným ombudsmanem je od února 2020 Stanislav Křeček.

3. Volba veřejného ochránce práv v České republice

Jak již bylo zmíněno výše, podle §2 zákona o Veřejném ochránci práv může být ochráncem zvolen každý, kdo je volitelný do Senátu⁸ na funkční období šesti let, a to pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Kandidáty po dvou navrhuje prezident republiky a Senát Parlamentu ČR a je přípustný návrh shodných kandidátů. Následně Poslanecká sněmovna volí tajnou volbou nadpoloviční většinou hlasů přítomných poslanců z těchto čtyř navržených kandidátů. Pokud v prvním kole volby nezíská žádný z kandidátů alespoň 50 % + 1 hlas přítomných poslanců, koná se druhé kolo, do kterého postupují dva nejlepší. Pokud ani v druhém kole nikdo nezvítězí, konají se volby nové s nově navrženými kandidáty. Po zvolení musí ombudsman složit svůj slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny do 10 dnů. Jestliže tak neučiní, koná se do 60 dnů nová volba. Důvodem ustavení dvou subjektů navrhuje kandidáty je zaručení větší nezávislosti (od politických vlivů a vlivů moci výkonné) a rozmanitosti návrhů. Prezident republiky a Senát vybírají po dvou subjektech kandidáty na ochránce a po dvou kandidátech na jeho zástupce. Navrhování kandidátů prezidentem republiky může působit nezvykle. Prezident republiky formálně tvoří součást moci výkonné, která je ombudsmanem kontrolována. Sám prezident ale pod jeho dozor nespadá. Otázkou je však prosaditelnost prezidentských návrhů, pokud ochránce volí Poslanecká sněmovna. Nabízí se otázka, zda je možné, aby se prezident ubránil politickým tlakům, pokud chce, aby jeho kandidát při volbě uspěl. Od Senátu, který byl vybrán jako rozvážnější orgán pro výběr kandidátů, se očekává zmírnění politického vlivu při nominaci⁹ (Sládeček 2011: 76).

Vyskytovaly se úvahy o tom, zda stávající způsob vybírání kandidátů vyhovuje a zvažovalo se rozšíření okruhu navrhovatelů o Ústavní soud a Nejvyšší správní soud¹⁰.

⁸ Každý občan České republiky s volebním právem, který dosáhl věku 40 let.

⁹ Navrhovat jednotlivé osoby za kandidáty na funkci veřejného ochránce práv a jeho zástupce jsou oprávněny senátorské kluby a senátoři. Volební komise předloží podané návrhy organizačnímu výboru a současně je rozešle všem senátorům a senátorským klubům. „Organizační výbor návrhy přikáže ústavně-právnímu výboru a výboru petičnímu, pro lidská práva, vědu, vzdělávání a kulturu, popřípadě dalším výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby projednání návrhů a volba kandidátů na funkci Veřejného ochránce práv a jeho zástupce byly zařazeny na pořad nejbližší schůze Senátu“ (Senát Parlamentu ČR 2000: 1).

¹⁰ Tyto myšlenky byly odůvodněny tím, že Ústavní soud a Nejvyšší správní soud by nominovaly erudované a zkušené osoby, které by mohly být poslaneckou sněmovnou akceptovány jako vhodní adepti pro výkon funkce.

Každý by poté podával návrh jednoho kandidáta a celkový počet kandidátů by se tak nezměnil (Sládeček 2011: 77).

Vzhledem k rozsahu působnosti i různorodosti veřejné správy je zapotřebí, aby byla zákonem zřízena funkce zástupce ochránce. I jeho má volit Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Zástupce zastupuje ochránce v plném rozsahu v době jeho nepřítomnosti. Ochránce může zástupce pověřit výkonem části své působnosti. Zástupce pak v těchto oblastech svěřených ochráncem může jednat samostatně, což umožňuje dělbu práce a jistou specializaci.

3.1. Volba prvního ochránce

Proces ustanovení veřejného ochránce práv do funkce je poměrně komplikovaný. Také volba prvního ochránce nebyla vůbec snadnou záležitostí. Na prvním ombudsmanovi Otakaru Motejlovi se politická reprezentace dokázala shodnout až v druhé volbě.

K první volbě došlo v červenci roku 2000. Prezident republiky Václav Havel tehdy nominoval na post ochránce svou kandidátku Annu Šabatovou, bývalou mluvčí Charty 77 a počítačového experta Václava Trojana. Jako zástupce navrhl bývalého velvyslance v Rusku Luboše Dobrovského a Janu Chalupovou z Kanceláře prezidenta republiky. Senát na ochránce nominoval předsedu Konfederace politických vězňů Stanislava Drobného a ředitelku Školského úřadu ve Žďáru nad Sázavou Simeonu Zikmundovou. Jako zástupce byli Senátem navrženi senátoři Jiří Vyvadil z ČSSD a Vladimír Zeman z Unie svobody. Žádný z kandidátů však nezískal dostatečný počet hlasů ani v druhém kole volby, a proto ochránce ani jeho zástupce nebyli zvoleni (Sládeček 2011: 78; Hrazdílková 2010: 14).

Druhá volba se konala v říjnu 2000, kdy byl Senátem navržen na post ochránce Otakar Motejl, bývalý ministr spravedlnosti a předseda Nejvyššího soudu České republiky. Druhou kandidátkou ze strany Senátu se stala členka Nejvyššího kontrolního úřadu Marie Hošková. Na post zástupce senátoři nominovali senátora Jana Voráčka¹¹

¹¹ Senátor Jan Voráček paradoxně o rok dříve hlasoval proti přijetí zákona o Veřejném ochránci práv.

z ODS a Jiřího Vyvadila z ČSSD, bývalého předsedu Ústavně-právního výboru Senátu. Otakara Motejla navrhl na post ochránce také prezident republiky. Nakonec byl 12. prosince 2000 zvolen historicky prvním veřejným ochráncem práv Otakar Motejl, pro kterého hlasovala drtivá většina¹² poslanců. Posléze byla v lednu roku 2001 zvolena i jeho zástupkyně Anna Šabatová, která se své funkce ujala 31. ledna 2001, kdy složila slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny (Sládeček 2011: 78; Hrazdilková 2010: 14).

3.2. Volba druhého ochránce

Před uplynutím funkčního období prvního ombudsmana byli Senátem nominováni další kandidáti – Otakar Motejl a Jitka Seitlová. Prezident Václav Klaus na post ombudsmana navrhl aktivistu Johna Boka a bývalého rektora ČVUT Jiřího Witzanyho. Opětovně byl 12. prosince 2006 Poslaneckou sněmovnou do funkce zvolen Otakar Motejl, který během svého prvního funkčního období dokázal vytvořit respektovaný úřad a díky svým profesním a osobním kvalitám nasadil této funkci prestiž. Jeho zástupkyní byla ustavena Jitka Seitlová. Za 4 roky muselo dojít k další předčasné volbě, jelikož 9. května 2010 ochránce Otakar Motejl po krátké nemoci ve věku 77 let zemřel. První volba jeho nástupce, kdy byly nominovány Anna Šabatová a Iva Brožová (návrh Senátu) a John Bok a Eva Dundáčková (návrh prezidenta republiky), nebyla úspěšná. Ve druhé volbě se o novém ombudsmanovi rozhodlo až ve druhém kole, do kterého postoupil Pavel Varvařovský (kandidát nominovaný Senátem) a John Bok (kandidát prezidenta republiky). Veřejným ochráncem práv byl 7. září 2010 zvolen bývalý soudce Nejvyššího soudu České republiky a Ústavního soudu České republiky Pavel Varvařovský.

3.3. Volba třetího ochránce

Druhý ochránce Pavel Varvařovský po třech letech na funkci z osobních důvodů rezignoval. Prezident republiky Miloš Zeman navrhl Poslanecké sněmovně Parlamentu

¹² Pro zvolení Otakara Motejla hlasovalo celkem 134 poslanců, 5 bylo proti a 40 se hlasování zdrželo.

ČR na post ombudsmana pouze právníka a bývalého poslance ČSSD Stanislava Křečka, který byl od dubna roku 2013 zástupcem ochránce. Druhý ze zvažovaných kandidátů, Pavel Zářecký, bývalý ministr a šéf Legislativní rady vlády, nominaci odmítl. Senát, stejně jako prezident republiky, navrhl Křečka a jeho druhou nominovanou byla Anna Šabatová.

Tehdejší místopředseda TOP 09 Miroslav Kalousek tvrdil, že bude na klubu prosazovat volbu Anny Šabatové, jelikož se domníval, že funkce ombudsmana není vhodná pro zasloužilého straníka. Předseda poslaneckého klubu KSČM Pavel Kováčik tvrdil, že jsou pro něj akceptovatelní oba kandidáti (Dostál 2014). Dostatek hlasů ale nakonec v prvním kole tajné volby nedostal ani Stanislav Křeček, ani Anna Šabatová. V tomto kole volilo ombudsmana 155 poslanců a ke zvolení bylo potřeba 78 hlasů. Anna Šabatová obdržela 61 hlasů a Stanislav Křeček 44 (Deník 2014).

V druhém kole tajné volby podpořilo Annu Šabatovou 85 poslanců, což byl nejnižší nutný počet hlasů pro zvolení. Stanislav Křeček od 168 přítomných členů dolní komory Parlamentu ČR získal 36 hlasů. Poté, co Anna Šabatová složila slib do rukou předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka, se stala novou veřejnou ochránkyní práv.

3.4. Volba čtvrtého ochránce

Stávající ochránce nahradil Annu Šabatovou v úřadu v únoru roku 2020. Na funkci veřejného ochránce práv navrhl prezident republiky Miloš Zeman bývalého zástupce ombudsmanky Anny Šabatové a někdejšího poslance ČSSD Stanislava Křečka, kterého nominoval již potřetí v řadě. Nominace Křečka byla ze strany Miloše Zemana překvapivým tahem, jelikož o několik týdnů dříve jej poslanci nezvolili do druhého funkčního období jako zástupce tehdejší ombudsmanky Anny Šabatové. Proti jeho nominaci se postavila část opozice, lidskoprávní organizace i samotná paní Šabatová (Ustohalová 2021). Jako druhého kandidáta zamýšlel prezident nominovat poslankyni ANO Helenu Válkovou. Samotná Helena Válková se ale rozhodla jmenování odmítnout poté, co vyšlo najevo, že za minulého režimu spolupracovala s bývalým komunistickým prokurátorem Josefem Urválkem, který se účastnil politických procesů s Miladou Horákovou a Rudolfem Slánským. Senát na ombudsmana navrhl dva kandidáty,

vládního zmocněnce u Evropského soudu pro lidská práva Víta Alexandra Schorma a advokáta Jana Matyse (iDNES.cz 2020).

Sociální demokraté tehdy dostali od předsedy Jana Hamáčka doporučení, stejně jako poslanci ANO od předsedy klubu Jaroslava Faltýnka, aby hlasovali pro Křečka. Samo SPD také prohlásilo, že bude podporovat Křečka. ODS, KDU-ČSL, Piráti, TOP 09 a STAN tehdy před první volbou tvrdili, že Křečka odmítají. Piráti a TOP 09 chtěli volit Schorma. Lidovci podpořili Schorma a Matyse volila ODS. Také hnutí STAN vyloučilo, že by jejich poslanci dali hlas Křečkovi. Od některých poslanců KSČM zaznívalo, že nezvednou ruku pro žádného z kandidátů, protože je prý ani jeden neoslovil (Janáková–Mazancová 2020).

Žádný z kandidátů neprošel přes první kolo tajného hlasování veřejného ochránce práv. Stanislav Křeček získal 66 hlasů, Vít Alexander Schorm 47 hlasů a Jan Matys 20 hlasů. Ke zvolení bylo potřeba minimálně 90 hlasů. Před druhým kolem hlasování pohrozila organizace Milion chviliek pro demokracii demonstrací, pokud bude zvolen Stanislav Křeček. Ten podle Milionu chviliek chválil v době normalizace socialistickou revoluci a socialistické volby a spolek Milion chviliek měl za to, že jeho zvolení by popíralo smysl úřadu veřejného ochránce práv (Bartoníček 2020; ČT24 2020).

Ve druhém kole volby vyhrál Stanislav Křeček, který nakonec získal 91 hlasů, přičemž minimální počet potřebných hlasů pro zvolení byl 88. Proti němu kandidoval vládní zmocněnec u Evropského soudu pro lidská práva Vít Alexander Schorm, kterého ve volbě podpořilo 53 poslanců. Křečka podpořila tehdejší vládní koalice (ANO a ČSSD s tolerancí KSČM) spolu s SPD a zbytek opozice byl převážně proti jeho zvolení (ČT24 2020).

Zástupkyně ombudsmana byla volena v prosinci roku 2019 a stala se jí bývalá zmocněnkyně vlády pro lidská práva Monika Šimůnková. Poslanci tak při jejím zvolení vyhověli návrhu Senátu a také prezidenta Miloše Zemana. Druhou kandidátkou na post zástupkyně ochránce byla právnička Lenka Marečková, která byla rovněž Zemanovou kandidátkou (ČT24 2019). Poslanecká sněmovna se pokoušela funkci zástupce ombudsmana obsadit předtím již dvakrát, ale tehdy žádný z kandidátů neobdržel dostatečný počet hlasů. Prezident republiky navrhl na post zástupce ombudsmanky

Stanislava Křečka, kterému tehdy v dubnu skončilo funkční období zástupce veřejné ochránkyně, a bývalého poslance ČSSD a právníka Zdeňka Koudelku. Senát nominoval advokátku Markétu Seluckou a bývalou ústavní soudkyni a senátorku Elišku Wagnerovou. Do druhé volby navrhl Senát znovu Markétu Seluckou a svého bývalého místopředsedu za Starosty Jiřího Šestáka (ČT24 2019).

Volba stávajícího ochránce vytvářela nejen v Poslanecké sněmovně sváry a prostor pro širokou diskuzi o vhodnosti osoby Křečka na post ombudsmana. Veřejnost možná prožívala volbu ombudsmana mnohem intenzivněji než poslanci. Pro řadu poslanců zřejmě nebylo tak důležité, kdo se stane nástupcem Anny Šabatové. Například senátoři věnovali výběru kandidáta celkem málo času. Kdyby opozici, která má v rukou Senát, záleželo na tom, kdo bude ombudsmanem, obětovala by v Senátu více sil výběru silného kandidáta. Ani Sněmovnou pravděpodobně není ombudsman vnímaný jako zcela důležitý post. To se ukázalo, když byl ombudsmanem Pavel Varvařovský, který Poslanecké sněmovně navrhoval řadu změn různých zákonů a v naprosté většině neuspěl (Sochorová 2020).

4. Šetření prováděná ochráncem

Úkolem ombudsmana je chránit občany před nečinností či špatnými rozhodnutími orgánů veřejné moci. Pokud veřejný ochránce práv zjistí, že určitý orgán státní správy pochybil, má právo vyzvat jej k nápravě. Pokud se tak nestane, zákon mu umožňuje jako maximální sankci případ zveřejnit. Ochránce jedná na základě podnětu kterékoliv fyzické nebo právnické osoby, z vlastní iniciativy nebo z podnětu parlamentu (českým specifikem). Nejdříve ochránce provádí analýzu věci, kdy například hodnotí, jestli se jedná o problém spadající do jeho působnosti. Pokud věc do jeho působnosti nespadá nebo se netýká osoby, která podnět podala, danou věcí se ochránce nebude zabývat. Stěžovateli však doporučí, jak by mohl svůj problém řešit. Ochránce také disponuje diskreditačním oprávněním – možností zvážit, zda zahájí šetření, dále pak vyšetřovacím oprávněním. Ostatní státní orgány jsou zavázány mu v mezích své působnosti poskytovat „úřední pomoc“ (Pavlíček 2008: 694). Po zahájení šetření postupně získává od úřadů důležité dokumenty, shromažďuje fakta a může provádět i místní šetření. Zjištění následně ombudsman vyhodnocuje.

Své poznatky a právní názor na danou záležitost shrne ve Zprávě o výsledku šetření. Pokud nedošlo k pochybení a výsledky šetření jsou tedy negativní, ombudsman Zprávou o výsledku šetření celou kauzu ukončuje a vyrozumí o tom stěžovatele i úřady. Pokud jsou výsledky šetření ochránce pozitivní, sdělí své zjištění úřadu a vyzve ho, aby se k němu ve lhůtě 30 dnů vyjádřil. Návrh opatření má iniciační charakter, což znamená, že ochránce nemá oprávnění přímo ovlivňovat činnost úřadu. Návrh tedy není příkazem, jen doporučením, jak by se daný úřad měl v konkrétní situaci podle ombudsmana zachovat. V situacích, kdy není sjednána vhodná náprava, vyrozumí ombudsman daný úřad, ale může věc také zveřejnit. Pokud ani poté nedojde k náležité nápravě, podá ochránce zprávu Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (Ochrance.cz nedatováno C).

V tradičních evropských demokraciích mají návrhy opatření a případná doporučení veřejného ochránce práv značnou autoritu a jsou obecně přijímány bez námitek (Pavlíček 2008: 695). Ombudsman má v ČR povinnost předložit vždy do konce března souhrnné zprávy o činnosti úřadu. Její součástí jsou i doporučení ombudsmana (viz dále) k přijetí nebo změně právních předpisů nebo k systémovému řešení zjištěných

problémů. Podle § 24 zákona o Veřejném ochránci práv předává ochránce Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR také nejméně jednou za 3 měsíce informaci o své činnosti. Jelikož ochránce není ve vztahu podřízenosti k Poslanecké sněmovně, ale odpovědnosti za výkon funkce, mají tyto informace zajistit pouze určitý orientační přehled o aktivitách ochránce. Sněmovna není oprávněna do výkonu funkce nijak zasahovat, pokud to výslovně nedovoluje zákon. Dalo by se soudit, že tyto informace lze na rozdíl od souhrnných, povinně písemných zpráv, předávat i ústně. To by ovšem nebylo praktické a vhodné (Sládeček 2011: 152–153).

Ombudsman vydává také doporučení, která se týkají témat přesahujících potíže jednoho člověka. Tato doporučení jsou určena orgánům v rámci celé země. Jejich cílem je odstranění nedostatků a zlepšení situace. Obvykle se jedná o doporučení v oblasti práv osob se zdravotním postižením nebo témat v oblasti rovného zacházení.

4.1. Podněty přijaté veřejnými ochránci práv

Ombudsman řeší ročně tisíce podnětů, s nimiž se na něj obrací stěžovatelé, či se jimi chce zabývat z vlastní iniciativy nebo z podnětu Parlamentu České republiky. Nejčastěji se tyto podněty týkají sociálního zabezpečení, ale i stavebnictví a regionálního rozvoje, zdravotnictví či armády, policie a vězeňství (viz tabulka č. 1)¹³. O své činnosti institut ochránce informuje zákonodárce předkládáním výročních zpráv, ze kterých je zřejmé, jak široký je záběr právních oborů a oblastí, jichž se dotýkají problémy, s nimiž se stěžovatelé na veřejného ochránce obracejí.

Tabulka č. 1 ukazuje, že nejvíce podnětů, jež byly v působnosti ochránce a kterými se tedy ochránce mohl zabývat, bylo přijato v oblasti sociálního zabezpečení. Tato oblast výrazně přesahovala podněty podané ve všech zbývajících oblastech působnosti. Například druhou nejvíce zastoupenou oblast – stavby a regionální rozvoj – přesahoval počet podnětů podaných v oblasti sociálního zabezpečení zhruba o 40 %. Příkladem jednotlivých podnětů v této oblasti je téma dávek pomoci v hmotné nouzi, dávek státní

¹³ V tabulce není zařazen rok 2021, jelikož na oficiálních webových stránkách ochránce nebyla ke konci března 2022 zveřejněna souhrnná výroční zpráva. Pracuji tedy jen s roky předchozími od počátku činnosti ombudsmana v České republice.

sociální podpory, důchodů, dávek nemocenského pojištění a další. Oblast staveb a regionálního rozvoje přijímala podněty ohledně řízení o určení právního vztahu nebo např. památkové péče. Postupně rostl počet podnětů v působnosti ombudsmana v oblasti armády, policie a vězeňství. Počtem podnětů tento okruh témat dorovnával druhou nejpočetnější oblast.

Tabulka č. 1

Podněty přijaté veřejnými ochránci práv

rok	počet	mimo působnost	nejvíce v oblasti
2001	6,002	50%	ostatní nezačleněné obory; sociální zabezpečení; pozemkové právo a restituce; stavby a regionální rozvoj
2002	5,422	44%	ostatní nezačleněné obory; sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; pozemkové právo a restituce
2003	4,421	45%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; státní správa, soudnictví
2004	4,469	42%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; pozemkové právo a restituce
2005	4,939	43%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství; zdravotnictví
2006	6,455	45%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství; zdravotnictví
2007	6,062	42%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství; zdravotnictví
2008	7,051	44%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství; zdravotnictví
2009	7,321	47%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství; zdravotnictví
2010	6,309	43%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství; zdravotnictví
2011	6,987	38%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství; zdravotnictví
2012	8,388	40%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; správa zaměstnanosti a práce
2013	8,041	43%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství
2014	8,202	42%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství
2015	7,541	36%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství
2016	8,398	34%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství
2017	8,191	32%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství
2018	8,152	31%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství
2019	7,840	29%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství
2020	7,926	32%	sociální zabezpečení; stavby a regionální rozvoj; armáda, policie a vězeňství

Zdroj: Souhrnné výroční zprávy o činnosti veřejného ochránce práv

Z tabulky č. 1 lze vidět postupně snižující se počet podnětů mimo působnost ombudsmana, s nimiž se na veřejného ochránce práv obracují stěžovatelé. Může to vyplývat z toho, že veřejnost získává povědomí o působnosti ombudsmana a neobracují

se na ombudsmana tak často s případy, kterými se nemůže zabývat. Je možné, že na tento pozitivní obrat měl dopad projekt Společně k dobré správě, který byl mimo jiného zaměřený na povědomí veřejnosti o působnosti ochránce (Stachoňová 2016: 24). První rok fungování úřadu přijal ochránce polovinu podnětů, které byly mimo jeho působnost. Během let se tento počet podnětů snížil o téměř 20 %. Je však důležité zmínit, že ochránce se již od počátku svého působení zavázal, „že pokud to bude možné, bude stěžovatelům, kteří se v takových věcech [mimo jeho působnost] na něho obrátí, vedle poučení o rozsahu zákonem vymezené působnosti poskytnuta alespoň základní rada“ (Hrabcová 2005: 13). Stěžovateli je tedy kromě vysvětlení vymezení působnosti ombudsmana podána také rada, jakým způsobem může stěžovatel ve své věci k ochraně svých práv a zájmů dále postupovat.

Lze také vysledovat trend rostoucího počtu podnětů obdržených ombudsmanem vyjma let 2010, 2011 a 2015. Výjimku tvoří také první a poslední dva roky působnosti ombudsmana. V posledních dvou letech mohl být mírný pokles počtu podnětů způsoben pandemií COVID-19. Vznikaly však dotazy a stížnosti zejména na nová témata spojená s pandemií. Narostl počet stížností zejména na rušení zájezdů cestovními kancelářemi a zákazy návštěv v zařízeních, kde jsou lidé omezeni na svobodě. Staré problémy, řešené před pandemií, ale nevyvymizely. Oproti roku 2019 naopak přibýlo o pár podnětů více. To naznačuje, že lidé důvěru v institut ombudsmana neztratili ani ve složité situaci zahlcení množstvím krizových opatření proti šíření pandemie COVID-19 (Hrazdílková 2021: 7–30).

4.2. Doporučení vydaná jednotlivými ombudsmany

Svá stanoviska publikuje ombudsman prostřednictvím databáze Evidence stanovisek ombudsmana (ESO), která je v provozu již téměř 7 let. Jednotlivá stanoviska z předchozích let byla do databáze doplňována zpětně. Jedná se o výběr nejdůležitějších stanovisek ochránce. V této elektronické evidenci si může nejen odborná, ale i nejširší veřejnost vyhledat stanoviska k jednotlivým případům, výzkumné zprávy, zprávy z navštívených zařízení nebo připomínky k zákonům. V databázi vydaných stanovisek ombudsmana jich bylo zveřejněno přes 4 a půl tisíce. Postupně roste i míra citování

stanovisek ochránce v judikatuře správních soudů. V roce 2008 bylo slovo „ochránce“ uvedeno pouze v 27 rozhodnutích, v roce 2013 v 65 rozhodnutích a v roce 2018 jich bylo 167. Lze tedy usuzovat, že se zvyšuje povědomí o právních stanoviscích ombudsmana mezi odbornou veřejností (Kancelář veřejného ochránce práv 2019).

Tabulka č. 2¹⁴ část 1/3

Vydaná stanoviska veřejných ochránců práv v databázi ESO

agenda	Otakar Motejl									Pavel Varvařovský			
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pozemkové právo a restituce										2	2	1	6
Správa na úseku zdravotnictví					1			1	2	10	7	7	12
Sociální zabezpečení					1	2	4	3	14	9	15	22	51
Stavby a regionální rozvoj				1		1	5	5	13	15	22	20	34
Daně, poplatky a cla										4	4	3	4
Ochrana životního prostředí					1		2	2	6	8	13	7	13
Ochrana dětí mládeže a rodiny	1	1			1		2	2	3	6	8	8	16
Armáda, policie a vězeňství			2	1		1	2	1	2	8	6	9	22
Věci cizinců							4	4	2	11	14	18	13
Vnitřní správa								5	11	5	7	4	3
Státní správa soudnictví						3	1	1		4	22	30	10
Doprava a spoje					3		1	5	4	8	11	7	12
Přestupky				3			3	8	7	5	4	7	12
Správa zaměstnanosti a práce									1	2	8	11	18
Samospráva, pzemní členění a právo na informace			2			2	3	1	1	1	9	7	15
Ostatní nezařazené obory v působnosti ochránce				1		1		2	10	9	18	23	23
Správa státního zastupitelství								1	2				
Ústavní soud - vyjádření k řízení o zrušení právního předpisu		1									6	4	6
Diskriminace - práce a zaměstnání											11	8	11
Diskriminace - zdravotní péče										1	2	2	1
Diskriminace - zboží a služby										6	9	10	10
Diskriminace - bydlení										1	2		3
Diskriminace - členství v profesních komorách a odborech													1
Diskriminace - sociální oblast											1	1	
Diskriminace - vzdělávání										1	5		3
Diskriminace - ostatní											1		
Konkurs a insolvence													
Civilněprávní věci							1	1		1			
Trestněprávní věci								1					
Ostatní obory mimo působnost													
Samostatná působnost územních samosprávních celků				1		1							1
Práva osob se zdravotním postižením													
Detence - vězeňská zařízení						1				1			
Detence - policejní cely						1				1			
Detence - ochranná nebo ústavní výchova							1				1	1	3
Detence - zajištění cizinců						1						1	1
Detence - azylová zařízení													
Detence - zařízení sociálních služeb						1	1	2	1	1		5	1
Detence - zdravotnická zařízení						1		1		1	2	1	3
Detence - zařízení sociálně-právní ochrany dětí													
Diskriminace - jiné										1		1	1
Diskriminace - doporučení										3	2	1	
Diskriminace - výzkum											1	1	2
CELKEM	1	2	4	7	7	16	30	46	79	125	213	220	311

¹⁴ Tabulka č. 2 je rozdělena na 3 části. Je vytvořena k 29. březnu 2022 z databáze ESO (<https://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>).

Tabulka č. 2 část 2/3

agenda	Anna Šabatová						Stanislav Křeček			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Pozemkové právo a restituce	5	6	1	2	3	6	5	1	1	
Správa na úseku zdravotnictví	12	12	15	14	10	26	21	17		
Sociální zabezpečení	61	87	82	66	50	49	41	42	2	
Stavby a regionální rozvoj	32	37	33	42	30	45	31	34	2	
Daně, poplatky a cla	10	17	15	22	16	32	35	12	1	
Ochrana životního prostředí	14	14	14	15	15	9	14	10		
Ochrana dětí mládeže a rodiny	19	25	47	48	40	45	41	51		
Armáda, policie a vězeňství	23	22	48	49	30	23	17	17	1	
Věci cizinců	11	10	14	15	25	39	38	22		
Vnitřní správa	7	19	11	12	10	8	7	4		
Státní správa soudnictví	7	10	12	15	19	30	21	22	1	
Doprava a spoje	16	16	17	13	12	19	15	5		
Přestupky	13	14	23	12	4	14	11	10		
Správa zaměstnanosti a práce	22	35	19	22	18	18	29	14		
Samospráva, přezmní členění a právo na informace	11	16	5	9	1	10	4	4		
Ostatní nezařazené obory v působnosti ochránce	25	20	23	25	21	22	18	22	1	
Správa státního zastupitelství	2	4	1				2			
Ústavní soud - vyjádření k řízení o zrušení právního předpisu	6	2						1		
Diskriminace - práce a zaměstnání	7	14	15	16	12	14	9	10		
Diskriminace - zdravotní péče	5	3	4	4	1		3	2		
Diskriminace - zboží a služby	1	1	3	13	5	5	8	8		
Diskriminace - bydlení	5	4	3	6	1	3	5	1		
Diskriminace - členství v profesních komorách a odborech				1			1			
Diskriminace - sociální oblast	1									
Diskriminace - vzdělávání	5	11	7	15		1	4	1		
Diskriminace - ostatní			2							
Konkurs a insolvence			1							
Civilněprávní věci	5	2	2	3	5		5			
Trestněprávní věci										
Ostatní obory mimo působnost	5	2						1		
Samostatní působnost územních samosprávních celků	2	1	1							
Práva osob se zdravotním postižením					2	4	13	15		
Detence - vězeňská zařízení	2	5	4	3	2	5	6	3		
Detence - policejní cely	1	6	7	5	4	5		4		
Detence - ochranná nebo ústavní výchova	2		2	1		7	8	3		
Detence - zajištění cizinců	1	11	4	26	43	48	1			
Detence - azylová zařízení				1			1			
Detence - zařízení sociálních služeb	8	11	1	1	9	11	4	1		
Detence - zdravotnická zařízení	2	9	2	9	3	7	4	2	1	
Detence - zařízení sociálně-právní ochrany dětí			5	4	1	2				
Diskriminace - jiné	5	4	1	7	5	4	1	3		
Diskriminace - doporučení			2	1	3	2	2	2		
Diskriminace - výzkum		1	1	1	1	1	4	2		
CELKEM	353	451	447	498	401	514	429	346	10	

Tabulka č. 2 část 3/3

agenda	CELKEM
Pozemkové právo a restituce	41
Správa na úseku zdravotnictví	167
Sociální zabezpečení	601
Stavby a regionální rozvoj	402
Daně, poplatky a cla	175
Ochrana životního prostředí	157
Ochrana dětí mládeže a rodiny	364
Armáda, policie a vězeňství	284
Věci cizinců	240
Vnitřní správa	113
Státní správa soudnictví	208
Doprava a spoje	164
Přestupky	150
Správa zaměstnanosti a práce	217
Samospráva, přezemní členění a právo na informace	101
Ostatní nezařazené obory v působnosti ochránce	264
Správa státního zastupitelství	12
Ústavní soud - vyjádření k řízení o zrušení právního předpisu	26
Diskriminace - práce a zaměstnání	127
Diskriminace - zdravotní péče	28
Diskriminace - zboží a služby	79
Diskriminace - bydlení	34
Diskriminace - členství v profesních komorách a odborech	3
Diskriminace - sociální oblast	3
Diskriminace - vzdělávání	53
Diskriminace - ostatní	3
Konkurs a insolvence	1
Civilněprávní věci	25
Trestněprávní věci	1
Ostatní obory mimo působnost	8
Samostatní působnost územních samosprávních celků	7
Práva osob se zdravotním postižením	34
Detence - vězeňská zařízení	32
Detence - policejní cely	34
Detence - ochranná nebo ústavní výchova	29
Detence - zajištění cizinců	137
Detence - azylová zařízení	2
Detence - zařízení sociálních služeb	58
Detence - zdravotnická zařízení	48
Detence - zařízení sociálně-právní ochrany dětí	12
Diskriminace - jiné	33
Diskriminace - doporučení	18
Diskriminace - výzkum	15
CELKEM	4510

Zdroj: Evidence stanovisek ombudsmana

Tabulka č. 2 prezentuje počet zveřejněných stanovisek v databázi ESO podle jednotlivých roků a dané agendy, jež je zařazena do oblastí působnosti ombudsmana. Nejvíce stanovisek bylo vydáno v oblasti sociálního zabezpečení. Z tabulky vyplývá, že v této oblasti vydala nejvíce doporučení Anna Šabatová v roce 2015. Nejvíce stanovisek, která ombudsmeni v této oblasti vydali, se týkalo dávek v hmotné nouzi, a to zejména otázek týkajících se doplatků za bydlení. Je zde vidět paralela mezi počtem stanovisek s podanými podněty od stěžovatelů. Z jejich vysokého počtu je zřejmé, že výše doplatku za bydlení vyplácená Úřady práce je v České republice velkým problémem. Druhou nejvíce řešenou sférou je oblast staveb a regionálního rozvoje. V té bylo v databázi ESO uvedeno nejvíce stanovisek v roce 2019 v úřadu ombudsmanky Anny Šabatové. Ze skutečnosti, že v oblasti stavební správy obdržel ombudsman tolik podnětů a v souvislosti s tím vydal velké množství stanovisek, vyplývá, že aplikace stavebního zákona je problematická. „Stavební právo komplikuje rozvojové projekty, stavby obchvatů obcí i bytů pro lidi“ (Koudelka 2021: 5). Je tedy otázkou, zda nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., který je účinný od 30. 7. 2021, tyto problémy vyřeší a tím sníží podané podněty. Do přijímání nového stavebního zákona se úřad ombudsmana (Stanislava Křečka) sám zapojil. Kritizoval však vznik nových státních stavebních úřadů, které zatíží státní rozpočet. Podle něj je zejména problémem zbytečně rozsáhlá administrativa, nikoliv začlenění stavebních úřadů do obecních a krajských úřadů (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2020).

Pokud v tabulce č. 2 porovnáme počet vydaných stanovisek posledních dvou ombudsmanů, nejsou mezi nimi zásadní rozdíly. Výjimkou je oblast armády, policie a vězeňství, ve které vydala Anna Šabatová během svého působení nejvíce stanovisek. Svými postoji v této oblasti se proslavila také mediálně, kdy bojovala například za zlepšení podmínek lidí ve vězení (Sobola 2020). Oproti Křečkovi vydala Šabatová v některých letech také téměř o polovinu více doporučení v oblasti sociálního zabezpečení. Významnou oblastí jsou také stanoviska vydaná k ochraně dětí, mládeže a rodiny. Tuto agendu řešili ochránci téměř ve stejném rozsahu.

Se stoupajícím počtem vydaných stanovisek a rozšiřující se agendou působnosti ochránce se však váže nutnost navyšování zaměstnanců v úřadu, kteří se agendou budou zabývat. Důvodová zpráva zákona uvádí jako odhadovaný počet 40 zaměstnanců

Kanceláře ochránce (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR 1999). S ohledem na rozšiřování působnosti instituce se počet zaměstnanců Kanceláře pozvolna zvyšoval. V roce 2010 v Kanceláři pracovalo celkově 108 osob, z toho 83 zaměstnanců se přímo zabývalo vyřizováním podnětů, prováděním tzv. detenčních návštěv a činností vyplývajících z antidiskriminačního zákona (Sládeček 2011: 158–159). Souhrnná výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce za rok 2020 uvádí počet 162 zaměstnanců v úřadu. Z toho se 121 zaměstnanců přímo zabývalo vyřizováním podnětů a výkonem dalších působností ochránce (Hrazdílková 2021: 114).

5. Proměna vnímání instituce ombudsmana

Do čela instituce, která má hájit občany před byrokracií veřejné správy a přispívat k ochraně základních práv a svobod, byl jako první zvolen respektovaný Otakar Motejl, který během působení v úřadu patřil mezi nejvíce důvěryhodné politické osobnosti. Důvěra v úřad však během posledních let klesla.

5.1. Důvěra v osobu ombudsmana během let

Jaká je důvěra ve vrcholné politiky v České republice, zjišťovalo od roku 2004 Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR. V roce 2004, kdy probíhalo šetření o tom, zda dotazovaní důvěřují mimo jiné českému ombudsmanovi, se tehdejší ochránce Otakar Motejl umístil na třetím místě jako nejvíce důvěryhodná politická osobnost s 54 % (Glasová 2004: 1). Průzkum také zjistil, že „[k] Otakaru Motejlovi mají častěji důvěru lidé ve věku 60 let a starší, s vysokoškolským vzděláním, ženatí/ vdané, důchodci, zaměstnaní v nedělnických profesích, lidé s dobrou životní úrovní a sympatizanti ČSSD a KDU-ČSL. Zvýšená nedůvěra se v žádné skupině neprojevila“ (Glasová 2004: 3). Z průzkumu veřejného mínění z roku 2004 však vyplývá, že téměř polovina respondentů jen matně tuší, čím se Kancelář veřejného ochránce práv zabývá (Horáková 2005: 3). Tyto statistiky se ani v následujících letech příliš nezlepšily. Do povědomí veřejnosti se Otakar Motejl prosadil úspěšným bojem proti kamerám v dětských ústavech nebo svou snahou zpřístupnit zdravotnické dokumentace pozůstalým, zastával se utiskovaných minorit a také Romek, které byly za minulého režimu bez řádného souhlasu sterilizovány, a prosazoval zlepšení podmínek v léčebnách dlouhodobě nemocných (Sobola 2020).

Sledována byla také důvěra v celý úřad ombudsmana za působení Otakara Motejla. Důvěru Kanceláři vyjádřila v prosinci 2004 téměř polovina všech respondentů. Často to byli voliči ODS, lidé s dobrou životní úrovní a vysokoškolským vzděláním (Horáková 2005: 5). V letech 2011 až 2013 vyslovilo Kanceláři veřejného ochránce práv důvěru kolem 63 % občanů (Kunštát 2011: 2; Kunštát 2013: 2). Důvěra v institut tedy stále rostla i přesto, že v čele instituce již stál nový ombudsman Pavel Varvařovský. Výsledky průzkumů veřejného mínění ohledně důvěry v osobu ombudsmana však vyplývaly

z toho, že Varvařovského téměř polovina dotazovaných neznala. Nepřibližoval se svými výsledky (9 až 11 % důvěřujících), tudíž ani zdaleka svému předchůdci Otakaru Motejlovi, jehož důvěra se u veřejnosti pohybovala nad 60 %¹⁵. Motejl tak během svého působení v Kanceláři veřejného ochránce práv patřil mezi nejdůvěryhodněji hodnocené nejvyšší ústavní představitele státu.

V březnu 2014¹⁶, kdy byla v úřadu nová ombudsmanka Anna Šabatová, vyslovilo Kanceláři veřejného ochránce práv důvěru o něco méně respondentů než v minulých letech. Přesto to byla více než polovina občanů (57 % v březnu a 60 % v červnu toho roku) (Kunštát 2014a: 2; Kunštát 2014b: 2). V následujících letech se důvěra v Kancelář pohybovala stále okolo 50 % (Kunštát 2015: 3; Červenka 2016a: 5–6; Červenka 2019: 3; Červenka 2021: 3). Historicky na nejnižší úroveň se důvěra v ombudsmana dostala v roce 2016, kdy klesla pod 50 % (47 a 46 %). Přitom v minulosti mezi roky 2004 a 2007 vystoupala důvěra v ombudsmana z poloviny téměř až ke dvěma třetinám (Červenka 2016b: 6–7). Podíl nedůvěřujících však přesto zůstává menšinový¹⁷ (Červenka 2017: 2; Červenka 2021: 3). V delším časovém srovnání tak lze vidět poměrně výrazné změny. Důvěra v ombudsmana má od roku 2007 s výjimkami sestupný charakter (viz graf č. 1).

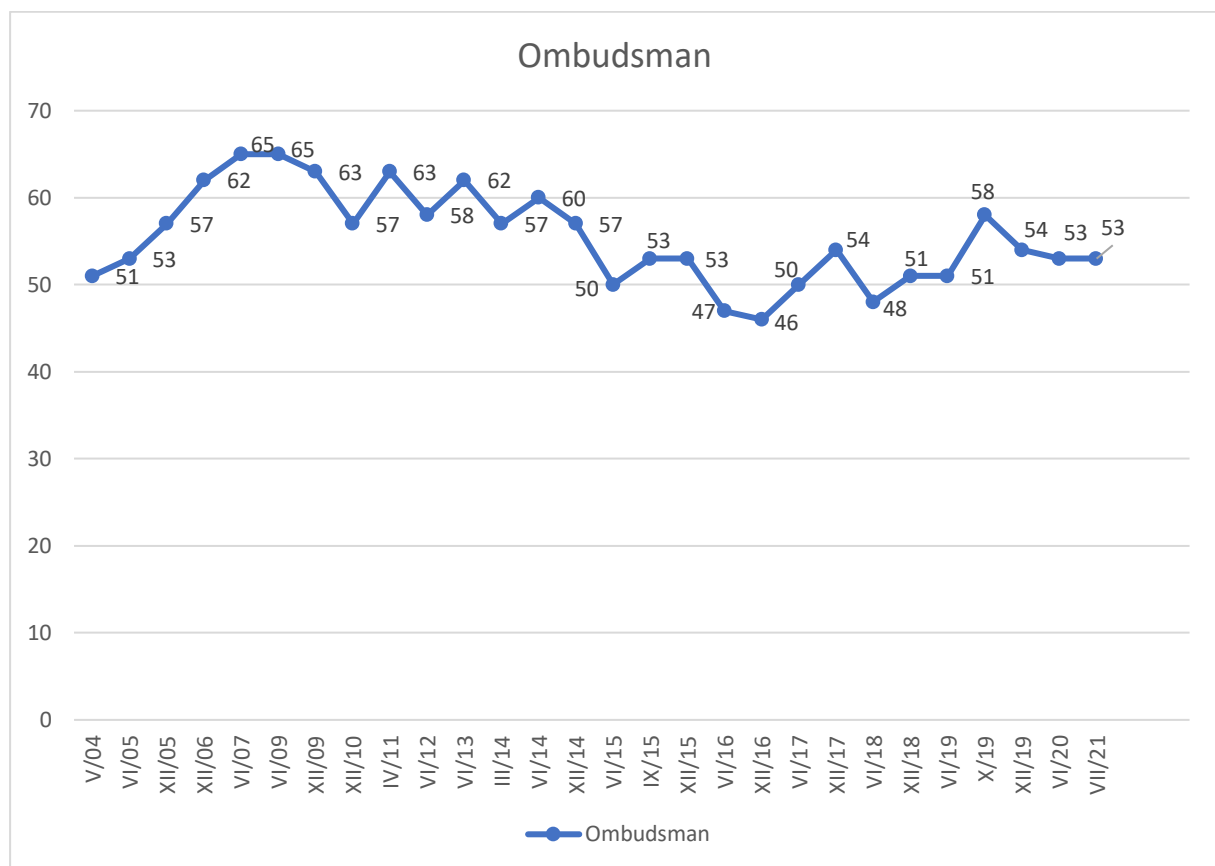
15 2005 – 65 %, 2007 – 67 %, 2008 – 62 %, 2009 – 68 %, 2010 – 63 % (Kunštát 2006: 1–2; Kunštát 2007: 1–2; Kunštát 2008: 1–2; Kunštát 2009: 1–2; Kunštát 2010: 1–2).

16 Průzkumy veřejného mínění z Centra pro výzkum veřejného mínění od tohoto roku zkoumaly pouze důvěru v celou Kancelář veřejného ochránce práv, ne v osobu ochránce.

17 V prosinci roku 2016 nedůvěra vystoupala na 37 %, což je nejvyšší podíl během zkoumaných let.

Graf č. 1

Důvěra obyvatel veřejnému ochránci práv (ombudsmanovi) – časové srovnání (%)



Zdroj: Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR

Pokles důvěry v institut v roce 2014 mohl být způsoben mediální pozorností, kterou získala tehdejší ombudsmanka Anna Šabatová při sledování kauzy studentky, jíž škola nepovolila nosit hidžáb. Kvůli této kauze vznikl spor mezi ombudsmankou a jejím zástupcem Stanislavem Křečkem. Šabatová situaci vykládala tak, že šátek je projevem náboženství, a proto podle ní škola dívku nepřímou diskriminovala. Podle Křečka měla škola právo určit, co mají mít žáci na sobě a jak při výuce vypadat (Sobola 2020). Jelikož Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu AV ČR nezjišťuje příčinu poklesu důvěry v úřad, lze tedy o důvodu jen spekulovat s ohledem na mediálně řešené kauzy osoby ombudsmana.

5.2. Stávající ombudsman a jeho mediální obraz

Jelikož je stávající ombudsman Stanislav Křeček v úřadu teprve krátce a nevzniklo v té době dostatečné množství průzkumů veřejného mínění, ze kterých by se dal vyvozovat závěr o jeho důvěře, obrátíme se na média, která o Křečkovi informují mnohem více než o jeho předchůdcích. Může to být proto, že postava nového ombudsmana je poněkud kontroverznější a vyvolává ve společnosti pochybnosti o budoucnosti úřadu.

Hned po ustavení Křečka do čela institutu se rozvířila vlna nevole mezi občany a někteří demonstranti čekali před vchodem do kanceláře ochránce. Ti nesouhlasili, aby se ombudsmanem stal natolik kontroverzní člověk, který se dříve urážlivě vyjadřoval na adresu menšin. Křečkovu uvedení do úřadu tak nakonec musela asistovat policie (Ustohalová 2021). Veřejným prostorem se začaly šířit obavy o budoucnost instituce ombudsmana a lidskoprávní ochrany. Záminku k obavám dal však sám nově zvolený ombudsman, když opakovaně rezervovaně vyjadřoval svůj přístup k ochraně lidských práv – hovořil o tom, že ombudsman není ochráncem lidských práv (Doubek 2020: 40). Ani jeho předchůdkyně Anna Šabatová nepovažovala za šťastné zvolit Křečka do úřadu, jelikož podle ní nebyl připraven zastávat se každého bez rozdílu a k tomu se navíc častokrát setkával s nevolí veřejnosti (Sobola 2020). Vyřizování stížností na diskriminaci si Křeček ponechal navzdory tomu, že o tuto agendu měla velký zájem jeho zástupkyně Monika Šimůnková, která se jí léta profesně zabývala a platí v této oblasti za autoritu (Ustohalová 2021).

Hned v březnu po svém nástupu do čela institutu, na začátku pandemie COVID-19, kdy byl Křeček v úřadu jen pár týdnů, zaznamenala veřejnost první větší konflikt. Kancelář obdržela tehdy jedenáct stížností otců, kteří kvůli vládním opatřením nemohli být u porodu svých dětí (Ustohalová 2021). Ombudsman tehdy blogoval, že podnět řešit nebude, protože doprovod při porodu je podle něj prý jen móda. Podle jeho slov se jedná o možnost, ne o právo. Stovky právníků tehdy podepsaly otevřený dopis veřejnému ochránci práv (Křepelka 2020: 1). Ombudsman nakonec ze svého výroku ustupoval. Odůvodnit omezení však v době zvyšujícího se počtu nakažených zdravotníků by nebylo příliš obtížné. Stížnosti však ani nezačal řešit, ačkoliv to podle zákona udělat

měl. Agenda navíc spadala pod zástupkyni ochránce Moniku Šimůnkovou, které byla odejmuta. Křeček Šimůnkové měl prý dokonce zakázat, aby se k problematice otců u porodu vyjadřovala za Kancelář veřejného ochránce práv (Ustohalová 2020).

Vztah ombudsmana Stanislava Křečka a jeho zástupkyně je už nějakou dobu vyostřený. Společně mají na mnoho věcí rozdílné názory, a to je pro chod Kanceláře problém. Spor mají také o novém konceptu integrace Romů, který byl odvolán hned ze tří vládních lidskoprávních rad. Šimůnková nesouhlasí s mnohými výroky Křečka vůči menšinám. Podle ní je nutné přijít nejen s kritikou, ale i s řešením. Romové jsou tak přední osobou Kanceláře ombudsmana postihováni principem kolektivní viny (Vopálenská 2022). Jak zástupkyně ombudsmana, tak samotný ombudsman jsou každý volený samostatně a každý je samostatně zodpovědný za svou agendu. Zástupce podle zákona o Veřejném ochránci práv nemůže být ochráncem odvolán.

Křeček je známý díky svým specifickým výrokům, které sdílí na svých sociálních sítích. Mezi společnostmi je také označován za rasistu a popírače existence diskriminace. Na ombudsmana neobvyklým způsobem se vyjadřuje na adresu menšin, především Romů. Na veřejných blozích tvrdil, že nejsou diskriminováni, že si za svoje nerovné postavení ve společnosti mohou sami tím, jak se jako skupina chovají. Zároveň že nemají žádnou snahu svou situaci změnit a devastují jeden poskytnutý byt za druhým. Ředitel občanského sdružení Romodrom Nikola Taragoš tvrdí, že kvůli podobným výrokům ombudsmana, které nejsou ojedinělé, necítí dostatečné zastoupení v úřadu k příslušníkům romské menšiny (Seznam Zprávy 2022). Křeček podle některých svoji agendu vnímá populisticky a jeho ideové postoje a názory nejsou pro slabší, pro Romy a lidi, kteří potřebují zastání před systémem, nijak přátelské (Ustohalová 2021). Křečkovy protiromské výroky vzbudily velkou nevoli, jelikož po prvním roce ve funkci ombudsmana poslali zástupci dvaceti romských neziskových organizací předsedovi tehdejší vlády Andreji Babišovi (ANO) a poslancům otevřený dopis, ve kterém apelují, aby se vláda i zákonodárci distancovali od jeho výroků (Ustohalová 2021). Lidská práva náleží všem bez rozdílu. Mnoho lidí se svých práv dokáže domoci jinými cestami samo. Kritici Křečkovi vyčítají jeho rezervovaný přístup k některým dalším diskriminovaným menšinám, které pomoc ombudsmana potřebují. Křeček to však chápe jako jakési zneužívání. Jedná se však jen o dopad rozdílných výchozích situací různých lidí.

Současný ochránce zároveň sdílí hoaxy. To podle expertů důvěře v samotnou Kancelář veřejného ochránce práv příliš nepřidává. Na svých sociálních sítích už jako zástupce ombudsmanky sdílel poplašné zprávy z Parlamentních listů a dezinformačních webů, zastával se prezidenta či premiéra Babiše a s tím nepřestal ani ve funkci ombudsmana. Na svém facebookovém profilu je zároveň útočný vůči uživatelům, s nimiž nesouhlasí (Ustohalová 2021).

Křeček po zvolení do úřadu nevstupoval do příliš přátelského prostředí. V Kanceláři veřejného ochránce jsou desítky předních českých právníků, které s jeho zvolením nesouhlasily. Více než polovina zaměstnanců Kanceláře ombudsmana (přes sedmdesát lidí) založila po zvolení Křečka odbory (Ustohalová 2021). Dokonce někteří klíčoví lidé, kteří v instituci působili již léta, z úřadu kvůli Křečkově postupu, s nímž nesouhlasili, odešli. „Vzhledem k tomu, že ombudsmanská instituce je monokratický orgán, je její celkové směřování přímo odvislé od osoby ombudsmana. Je to právě on, kdo je odpovědný za naplňování všech agend, kterými byla tato instituce zákonodárcem pověřena“ (Doubek 2020: 40). To s sebou nese možné riziko kritiky od veřejnosti, jelikož osoba ombudsmana musí nekompromisně čelit odmítavým reakcím, které může vyvolat prosazováním lidských práv, zejména v některých nepopulárních agendách. Jako byla například kritizována ombudsmanka Anna Šabatová za pomoc obětem diskriminace nebo za ochranu menšin. I přes řadu obav z osobních postojů Stanislava Křečka je třeba zdůraznit, že jako ombudsman si nemůže vybírat, na kterou oblast se zaměří. Naopak musí plně vykonávat všechny pravomoci, které jsou úřadu ombudsmana zákonem uloženy, i přes vlastní osobní přesvědčení (Doubek 2020: 40). Úřad má však stále důvěru, jelikož pokud Kancelář ombudsmana zjistí pochybení, přijímají úřady argumentaci téměř v naprosté většině (Sobola 2020).

Závěr

Bakalářská práce si kladla za cíl charakterizovat roli instituce ombudsmana v českém politickém systému a zjistit, jak se institut veřejného ochránce práv proměnil ve vztahu k řešeným záležitostem, včetně jeho vnímání veřejností za dobu svého fungování v České republice. Práce pojednává o institutu veřejného ochránce práv, jež byl v České republice zřízen v roce 2000 zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Dlouho se vedly diskuze a polemiky o potřebě zřízení této funkce. Mnozí političtí aktéři dokonce zpochybňovali její smysl. Důležitou roli pro vytvoření instituce sehrálo stanovisko Výboru ministrů členských států Rady Evropy se svým Doporučením o ustavení celostátních institucí pro lidská práva. Ti apelovali na členské státy, aby zvážily zavedení institutu ombudsmana.

Velká vlna zřizování institucí ombudsmanů probíhala v 60. a 70. letech, která byla nazývána „ombudsmánií“. Český ochránce však vznikl až později. V první polovině 90. let 20. století se začaly objevovat první úvahy o zřízení českého ombudsmana. Různé politické strany však vnímaly ustavení instituce zcela rozporuplně. Například ODS byla ke zřízení instituce ombudsmana nejkritičtější. Zástupci ODS argumentovali tím, že v České republice byl dostatek institucí, které byly schopny řešit podněty nespokojených občanů. Své odmítavé stanovisko odůvodňovali tím, že ombudsman by byl jakýmsi nástrojem pro skryté prosazování levicových politických sil, které byly tehdy striktně odmítnuty porážkou sociální demokracie ve volbách. Při debatě o ustavení institutu ombudsmana se objevovaly názory, že soustava českých soudů zajišťuje občanovi dostatečnou ochranu. Soudy však řeší pouze případy, kdy dochází k porušování právních předpisů. Naproti tomu ochránce může zjednat nápravu i tehdy, je-li jednání úřadu v souladu s právními předpisy, ale je nesprávné, diskriminující či dochází k nečinnosti orgánu. Je však nutné říci, že veřejný ochránce nedisponuje samostatnou mocenskou pravomocí. Jde jen o zefektivnění obvyklých kontrolních funkcí moci zákonodárné vůči moci výkonné. Může tedy jen podat doporučení nebo návrh či zaslat své stanovisko určitému orgánu veřejné správy.

Český veřejný ochránce práv se řadí do skupiny všeobecných ombudsmanů parlamentních, tedy pravých, působících centrálně. Jako nejdůležitější znak instituce

bych označila její nestrannost a nezávislost. Původním účelem instituce ochránce je dohlížet na dodržování zákonů a ostatních právních předpisů a na plnění povinností státními úředníky či chránit občany před „špatnou správou“, před byrokratickými, necitlivými či „nespravedlivými“ postupy úředníků a veřejné správy vůbec. Působnost ochránce a jeho oprávnění se však postupnými novelizacemi zákona o Veřejném ochránci práv rozšiřuje, což mnoho odborníků vnímá negativně. Z Kanceláře ochránce se tak může stát úřad tvořený stejnou anonymní byrokracií, proti které má bojovat.

Ombudsman řeší ročně tisíce podnětů, s nimiž se na něj obrací stěžovatelé, či se jimi chce zabývat z vlastní iniciativy nebo z podnětu Parlamentu České republiky. Kancelář ombudsmana přijala za 20 let svého fungování téměř 140 tisíc podnětů. Nejvíce se jich týkalo sociálního zabezpečení, ale i stavebnictví a regionálního rozvoje, zdravotnictví či armády, policie a vězeňství. Přestože počet podnětů obdržených ombudsmanem ze strany stěžovatelů stále roste, snižuje se postupně množství podnětů, jež jsou mimo působnost ombudsmana. Z toho vyplývá, že veřejnost získává povědomí o působnosti ombudsmana. Na základě přijatých podnětů či z případů řešených z vlastní iniciativy ombudsman následně vydává doporučení a stanoviska. Nejvíce stanovisek bylo vydáno v oblasti sociálního zabezpečení, která se týkala především dávek v hmotné nouzi, a to zejména otázek týkajících se doplatků za bydlení. Lze tedy vysledovat, že výše doplatku za bydlení vyplácená Úřady práce je v České republice velkým problémem a stát by na to měl reagovat. Dále bylo nejvíce stanovisek vydáno v oblasti staveb a regionálního rozvoje. Z toho vyplývá, že aplikace stavebního zákona je problematická. To by mohl vyřešit nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., a tím snížit počet podaných podnětů v této oblasti.

Ustavení prvního českého ombudsmana do funkce byl poměrně složitý proces. Na prvním ombudsmanovi Otakaru Motejlovi se politická reprezentace dokázala shodnout až v druhé volbě. Historicky první ombudsman dokázal úřadu získat potřebnou důvěru, autoritu a prestiž. Motejl tak během svého působení v Kanceláři veřejného ochránce práv patřil mezi nejdůvěryhodnější hodnocené nejvyšší ústavní představitele státu. Důvěra v Kancelář ombudsmana rostla, i když v čele instituce stál nový ombudsman Pavel Varvařovský. Toho však veřejnost příliš neznala. Důvěra klesla, když v čele působila ochránkyně Anna Šabatová, která získala mediální pozornost v některých

sledovaných kauzách. Šabatová byla často kritizována za pomoc obětem diskriminace nebo za ochranu menšin. Zvolení stávajícího ombudsmana Stanislava Křečka vyvolalo ve společnosti vlnu nevole, kritiky a obav z budoucnosti instituce. Z tendence stále se zvyšujícího počtu přijatých podnětů Kanceláří ochránce však vyplývá, že osoba ombudsmana nemá vliv na počet řešené agendy. Pokud má člověk pocit, že mu bylo ukřivděno úřady veřejné správy, je pro něj bezpředmětné, jaká osoba ombudsmana institut zastává. Média však informují o tom, že mezi menšinami, zejména romskou menšinou, nemá Stanislav Křeček velkou důvěru kvůli svým specifickým, často až diskriminujícím výrokům. Je tedy otázkou, jak se bude důvěra v institut během následujících let vyvíjet, pokud bude v čele stávající, často kvůli svým na ombudsmana neobvyklým výrokům kritizovaný, veřejný ochránce práv. Obecně by se dalo říci, že v tradičních evropských demokraciích má institut ombudsmana své místo. Jeho návrhy opatření a případná doporučení mají značnou autoritu a jsou běžně přijímány bez námitek.

Seznam použité literatury

Abedin, N. (2011). Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification. *Administration & Society*, 43(8), s. 896–929.

Bartoníček, R. (2020). O ombudsmanovi se rozhodne v 2. kole, výsledek může ovlivnit pohružka Milionu chvilek. *Aktuálně.cz*. 12. 2. 2020 (<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/pred-volbami-ombudsmana-stoupa-nervozita-zadny-kandidat-neni/r~f7f404ac4d7e11ea80b50cc47ab5f122/>, 23. 3. 2022).

Červenka, J. (2016a). Důvěra ústavním institucím v prosinci 2015. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 6. 1. 2016 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1988/f9/pi160106.pdf, 31. 3. 2022), s. 8.

Červenka, J. (2016b). Důvěra ústavním institucím v červnu 2016. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 28. 6. 2016 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a2075/f9/pi160628.pdf, 31. 3. 2022), s. 10.

Červenka, J. (2017). Důvěra ústavním institucím v prosinci 2016. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 18. 2. 2017 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a2158/f9/pi170208.pdf, 31. 3. 2022), s. 4.

Červenka, J. (2019). Důvěra ústavním institucím v prosinci 2018. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 14. 3. 2019 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4879/f9/pi190314.pdf, 31. 3. 2022), s. 5.

Červenka, J. (2021). Důvěra ústavním institucím – červenec 2021. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 27. 8. 2021 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5446/f9/pi210827.pdf, 31. 3. 2022), s. 5.

ČT24 (2019). Zástupkyní ombudsmanky se stala Šimůnková. Dříve byla zmocněnkyní vlády pro lidská práva (<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2989511-zastupkyni-ombudsmanky-se-stala-simunkova-drive-byla-zmocnenkyni-vlady-pro-lidska>, 23. 3. 2022).

ČT24 (2020). Novým ombudsmanem bude Stanislav Křeček. Poslanci zvolili ve druhém kole nástupce Šabatové (<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3047207-krecek-matys-schorm-poslanci-vyberou-noveho-ombudsmana-snemovna-je-rozdelena>, 23. 3. 2022).

Deník (2014). Poslanci nového ombudsmana nezvolili, druhé kolo má být v pátek (https://www.denik.cz/z_domova/poslanci-zatim-noveho-ombudsmana-nezvolili-20140213.html, 23. 3. 2022).

Dostál, V. (2014). Na ombudsmana jsou nakonec nominováni jen Křeček a Šabatová. *Deník Referendum*. 24. 1. 2014 (<https://denikreferendum.cz/clanek/17297-na-ombudsmana-jsou-nakonec-nominovani-jen-krecek-a-sabatova>, 23. 3. 2022).

Doubek, P. (2020). Poradí si ombudsman Stanislav Křeček se svou novou funkcí? *Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii* 2020 (2), s. 40.

Dufek, P. – Smekal, H. – eds. (2014). *Lidská práva v mezinárodní politice* (Praha: Wolters Kluwer).

Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (2019). *Principy ochrany a podpory instituce ombudsmana (Benátské principy)* (<https://www.ochrance.cz/onas/predpisy/Benatske-principy.pdf>, 20. 2. 2022), s. 1–6.

Glasová, A. (2004). Důvěra k vrcholným politikům. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 9. 2. 2004 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a406/f9/100319s_PI40209.pdf, 30. 3. 2022), s. 3.

Hanych, M. (2017). Souhrnná zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv za rok 2016. *Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2016/Vyrocní-zpráva-2016_web.pdf, 25. 3. 2022), s. 100.

Havel, V. (2010). Ombudsman očima Václava Havla. In: Hrazdílková, I., *Deset let veřejného ochránce práv v České republice* (Brno: Omega Design), s. 9.

Hrabcová, D. (2005). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004* (Brno: Masarykova univerzita v Brně).

Horáková, N. (2004). Názory občanů na úřad Kanceláře veřejného ochránce práv. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 13. 1. 2005 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1250/f9/100436s_Ombudsman_tisk_zprava.pdf, 30. 3. 2022), s. 7.

Hrabcová, D. (2005). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2004*. *Ochránci.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2004.pdf, 25. 3. 2022), s. 116.

Hrabcová, D. (2006). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2005*. *Ochránci.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2005.pdf, 25. 3. 2022), s. 102.

Hrabcová, D. (2007). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006*. *Ochránci.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2006.pdf, 25. 3. 2022), s. 118.

Hrazdílková, I. (2010). *Deset let veřejného ochránce práv v České republice* (Brno: Omega Design).

Hrazdílková, I. (2018). *Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv za rok 2017*. *Ochránci.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2017/Vyrocnizprava-2017_web.pdf, 25. 3. 2022), s. 98.

Hrazdilková, I. (2019). Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv za rok 2018. *Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2018/Vyrocnizprava_2018.pdf, 25. 3. 2022), s. 120.

Hrazdilková, I. (2020). Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv za rok 2019. *Ochránce.cz* (<https://www.ochrance.cz/dokument/2019/Vyrocnizprava-2019.pdf>, 25. 3. 2022), s. 118.

Hrazdilková, I. (2021). Výroční zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2020. *Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2020/vy_roc_ni_zpra_va_2020.pdf, 25. 3. 2022), s. 120.

Christensen, B. (1961). The Danish Ombudsman. *University of Pennsylvania Law Review*, 109 (8), s. 1100–1126.

iDNES.cz (2020). Zeman stáhl nominaci Válkové a na ombudsmana navrhl Křečka. Už potřetí (https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zeman-valkova-nominace-ombudsmanka-stanislav-krecek-cssd-senat-kubera-vondracek.A200114_154726_domaci_remy, 23. 3. 2022).

Janáková, B. – Mazancová, H. (2020). Poslanci ANO dostali doporučení zvolit za ombudsmana Křečka. Při cvičném hlasování zvítězil. *Deník N.* 11. 2. 2020 (<https://denikn.cz/290784/poslanci-ano-dostali-doporuceni-zvolit-za-ombudsmana-krecka-pri-cvicnem-hlasovani-zvitezil/>, 23. 1. 2022).

Kancelář veřejného ochránce práv (2019). Ombudsman již čtyři roky zveřejňuje svá stanoviska (<https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman-jiz-ctyri-roky-zverejnuje-sva-stanoviska/#>, 27. 3. 2022).

Kofler, B. (2008a). Germany. In: Kucsko-Stadlmayer, G., *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea* (Viedeň: Springer), s. 203–214.

Kofler, B. (2008b). Italy. In: Kucsko-Stadlmayer, G., *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea* (Viedeň: Springer), s. 251–256.

Kostelka, P. (2010). Ombudsman a jeho přínos k obnově veřejné správy. In: Hrazdilková, I., *Deset let veřejného ochránce práv v České republice* (Brno: Omega Design) s. 53–55.

Koudelka, Z. (2001). Dánský ombudsman. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 9 (2), s. 212–215.

Koudelka, Z. (2021). Ombudsman, jak má být. *Právo a bezpečnost*, 2021 (1), s. 5.

Koukal, P. (2008). Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007. *Ochránce.cz*
(https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2007.pdf, 25. 3. 2022), s. 92.

Koukal, P. (2009). Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008. *Ochránce.cz*
(https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2008.pdf, 25. 3. 2022), s. 122.

Koukal, P. (2010). Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009. *Ochránce.cz*
(https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2009.PDF, 25. 3. 2022), s. 168.

Koukal, P. (2011). Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010. *Ochránce.cz*
(https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf, 25. 3. 2022), s. 184.

Křepelka, F. (2020). Osobní svobody na mýtné proti protiepidemickým opatřením. *Časopis zdravotnické ho práva a bioetiky* 2020 (2), s. 1.

Kubíková, B. (2015). Souhrnná zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv za rok 2014. *Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2014/Souhrnna-zprava_VOP_2014.pdf, 25. 3. 2022), s. 106.

Kucsko-Stadlmayer, G. (2008). *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea* (Viedeň: Springer).

Kunštát, D. (2006). Důvěra k vrcholným politikům. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 26. 5. 2006 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a912/f9/100586s_pi60526.pdf, 30. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2007). Důvěra k vrcholným politikům. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 28. 2. 2007 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a986/f9/100660s_pi70228.pdf, 30. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2008). Důvěra k vrcholným politikům. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 2. 6. 2008 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a770/f9/100793s_pi80602.pdf, 30. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2009). Důvěra k vrcholným politikům. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 25. 2. 2009 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a713/f9/100876s_pi90225.pdf, 30. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2010). Důvěra k vrcholným politikům. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 29. 4. 2010 (https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a535/f9/101033s_pi100429.pdf, 30. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2011). Důvěra ústavním institucím a spokojenost s politickou situací v dubnu 2011. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 27. 4. 2011

(https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a618/f9/101139s_pi110427.pdf, 30. 3. 2022), s. 4.

Kunštát, D. (2013). Důvěra ústavním institucím v prosinci 2013. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 20. 12. 2013
(https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1655/f9/pi131220.pdf, 30. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2014a). Důvěra ústavním institucím v březnu 2014. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 24. 3. 2014
(https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1725/f9/pi140324.pdf, 31. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2014b). Důvěra ústavním institucím v červnu 2014. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 20. 6. 2014
(https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1773/f9/pi140620.pdf, 31. 3. 2022), s. 3.

Kunštát, D. (2015). Důvěra ústavním institucím v září 2015. *Centrum pro výzkum veřejného mínění*. 25. 9. 2015
(https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1937/f9/pi150925.pdf, 31. 3. 2022), s. 3.

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2020). *Reakce na dopis ombudsmana: Přípravu nového stavebního zákona nemůžeme zastavit!* (<https://www.mmr.cz/cs/microsites/nso-old/aktuality/reakce-na-dopis-ombudsmana-pripravu-noveho-staveb>, 15. 3. 2022).

Ochránce.cz (2002). *Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2001* (https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2001.pdf, 25. 3. 2022), s. 116.

Ochránce.cz (2003). *Souhrnná zpráva veřejného ochránce práv o činnosti za rok 2002* (https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2002.pdf, 25. 3. 2022), s. 136.

Ochránce.cz (2004). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2003* (https://www.ochrance.cz/dokument/2010/Souhrnna_zprava_VOP_2003.pdf, 25. 3. 2022), s. 145.

Ochrance.cz (nedatováno A). *Historie. Český veřejný ochránce práv.* (<https://www.ochrance.cz/historie/cesky-verejny-ochrance-prav/>, 20. 12. 2021).

Ochrance.cz (nedatováno B). *Historie institutu ombudsmana.* (<https://test.ochrance.cz/historie/>, 15. 3. 2022).

Ochrance.cz (nedatováno C). *Jak probíhá šetření?* (<https://www.ochrance.cz/info/setreni/>, 25. 3. 2022).

Pavliček, V. – eds. (2008). *Ústavní právo a státověda II. díl: Ústavní právo České republiky* (Praha: Leges).

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (1999). *Důvodová zpráva k zákonu č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.*

Přidal, M. (2013). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012. Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2012/Souhrnna_zprava_VOP_2012-web.pdf, 25. 3. 2022), s. 115.

Přidal, M. (2014). *Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2013. Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2013/Souhrnna-zprava_2013_PDF_A.pdf, 25. 3. 2022), s. 112.

Reif, L. C. (2004). *The ombudsman, good governance, and the international human rights systém* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers).

Senát Parlamentu ČR (2000). *142. usnesení ústavně-právního výboru* (https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/webNahled?id_doc=8926&id_var=8926, 25. 2. 2022), s. 1.

Seznam Zprávy (2022). *Romové si za problémy můžou sami, napsal ombudsman. Ať odejde, žádá sdružení* (<https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-romove->

si-za-problemy-muzou-sami-napsal-ombudsman-at-odejde-zada-sdruzeni-187918#dop_ab_variant=0&dop_source_zone_name=zpravy.sznhp.box&dop_req_id=7dH4l7AtWra-202202091848&dop_id=187918&source=hp&seq_no=2&utm_campaign=abtest189_panel_sluzeb_varC&utm_medium=z-boxiku&utm_source=www.seznam.cz, 15. 2. 2022).

Slováček, D. (2012). Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011. *Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2011/Souhrnna_zprava_VOP_2011.pdf, 25. 3. 2022), s. 106.

Stachoňová, M. (2016). Výroční zpráva o činnosti veřejné ochránkyně práv za rok 2015. *Ochránce.cz* (https://www.ochrance.cz/dokument/2015/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf, 25. 3. 2022), s. 106.

Sládeček, V. (2000). *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář* (Praha: C.H. Beck).

Sládeček, V. (2002). Ombudsman a jeho role při ochraně práv. In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti. *Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002* (Brno: Masarykova universita v Brně), s. 4–12.

Sládeček, V. (2003). Teoretické problémy působnosti ombudsmana, jeho působení ve vztahu k jiným orgánům a institucím. In: Hrabcová, D., *Působení ombudsmana v demokratické společnosti* (Brno: Masarykova univerzita v Brně), s. 7–20.

Sládeček, V. (2011). *Zákon o Veřejném ochránci práv: komentář*. 2. vydání (Praha: C.H. Beck).

Sobola, O. (2020). Ombudsman se staví za občany už dvacet let. Tvář funkci dal obhájce disidentů Motejl. *ČT24*. 18. 12. 2020 (<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3242556-cesko-ma-ombudsmana-uz-dvacet-let-tvar-mu-dal-obhajce-disidentu-motejl>, 14. 2. 2022).

Sochorová, B. (2020). Historie jedné volby. Jak získal ombudsman křeček hlasy poslanců? *iRozhlas*. 17. 2. 2020 (https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/podcast-vinohradska-12-stanislav-krecek-ombudsman-volba_2002170600_mpa, 5. 11. 2021).

Stern, J. (2008a). Czech Republic. In: Kucsko-Stadlmayer, G., *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea* (Viedeň: Springer), s. 145–151.

Stern, J. (2008b). Poland. In: Kucsko-Stadlmayer, G., *European Ombudsman-Institutions: a comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea* (Viedeň: Springer), s. 341–350.

Stuhmcke, A. (2012). The evolution of the classical ombudsman: a view from the antipodes. *SSRN Electronic Journal*, 2 (1), s. 83–95.

Šaradín, P. (2010). Vznik instituce veřejného ochránce práv v České republice, aktéři, politické strany. In: Přidal, M., *Role veřejného ochránce práv v politickém systému České republiky – Sborník příspěvků přednesených na odborné konferenci* (Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, s. 77–80.

Ustohalová, J. (2020). Křeček vzal stížnosti na porody bez otců svojí zástupkyni. Zakázal mi mluvit za úřad, když budu mít jiný názor, říká Šimůnková. *Deník N*. 8. 4. 2020 (<https://denikn.cz/336916/krecek-vzal-stiznosti-na-porody-bez-otcu-svoji-zastupkyni-zakazal-mi-mluvit-za-urad-kdyz-budu-mit-jiny-nazor-rika-simunkova/?ref=inc>, 17. 3. 2022).

Ustohalová, J. (2021). Rok s Křečkem: Ombudsman válčil se svou zástupkyní i s menšinami. Důvěra v úřad klesla. *Deník N*. 17. 2. 2021 (<https://denikn.cz/561293/rok-krecka-ombudsman-valcil-se-svou-zastupkyni-i-s-mensinami-duvera-v-urad-klesla/?ref=list>, 12. 2. 2022).

Vopálenská, L. (2022). S mnoha výroky ombudsmana Křečka naprosto nesouhlasím, říká jeho zástupkyně Šimůnková. *iRozhlas*. 14. 3. 2022

(https://www.irozhlas.cz/zivotni-styl/spolecnost/simunkova-krecek-ombudsman_2203140010_voj, 2. 4. 2022).

Zákon č. 349/1999 Sb., o *Veřejném ochránci práv*, ve znění pozdějších předpisů.
Ustanovení §3 odst. 1, 2, 3.

Resumé

This bachelor thesis deals with the institution of the Public Defender of Rights in the Czech political system which was established in the Act No. 349/1999 Coll., on the Public Defender of Rights. The Czech Public Defender of Rights is a relatively new institution of a world widespread institution of the Ombudsman. The Defender is one of the guarantees of legality in public administration and can have the function of strengthening trust in public administration.

The thesis is divided into five chapters. The first chapter defines the ombudsman's institution itself. It deals with the importance of the ombudsman institute and its activities, i.e. powers and the Defender's inquiries. The Czech Public Defender of Rights belongs to the group of general parliamentary ombudsmen, i.e. genuine ones, acting centrally. In my opinion its impartiality and independence is the most important features of the institution.

The second chapter addresses the historical and political context of the establishment of the Ombudsman in the Czech Republic. It also includes factors influencing the very idea of the establishment of this institution in our political system. The most critical political party was the ODS. The other way around the ČSSD together with the KDU-ČSL were among the biggest supporters.

The third chapter deals with the election of the Public Defender of Rights and the subchapters present the elections of individual candidates for the post of ombudsman since the inception of the law in 1999.

The following chapter analyzes the topics addressed by individual ombudsmen. It focuses on the solved problems, the differences between the individual persons of the Defenders and their management of the institution. The Ombudsman's Office has received almost 140,000 complaints in its 20 years of operation. Most of them concerned social security, but also building industry and regional development, healthcare or the army, police and prisons.

The fifth chapter seeks to answer the question of whether the public's perception of the institution has changed in any way and how the Defender's confidence has changed

over the years. It uses opinion polls for it. Confidence in the office has declined over the years. However, the tendency of the ever-increasing number of received complaints shows that the person of the ombudsman does not influence the number of resolved agendas.